

SUM Dissertations & Theses No. 07.2004

“Null Sult”?

***En studie av forholdet mellom
jordreform og reduksjon av
matvareusikkerhet i Brasil***

Therese Vangstad

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Juni 2004

© 2004 Author, Centre for Development and the Environment, University of Oslo

All rights reserved.

ISSN 0806-475X

**The views expressed herein are those of the author and should not be attributed to the Centre for
Development and the Environment.**

Innhold

Forord.....	vi
Ordliste.....	vii
Forkortelser.....	viii
Kart 1: Brasil.....	ix
Kart 2: Pernambuco	x
1. Innledning	1
"Null Sult": Projeto Fome Zero (PFZ)	2
Problemstilling.....	3
Hvorfor velge å studere forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet i Brasil?	4
Jordbruk og jordreformer.....	5
Helse- og ernæringstilstand	6
Ulikhet og fattigdomsreduksjon	8
Metode	10
Valg av case: Brasil	11
Feltarbeid i Pernambuco delstat, Nordøst Brasil	13
Kilder	14
Primærkilder.....	15
Sekundærkilder.....	16
Observasjon.....	16
Feltstudier i utviklingsland og utfordringer.....	17
Informanter.....	17
Metodologiske utfordringer ved intervjuer	17
Kulturforskjeller, etiske betraktninger og praktiske utfordringer	19
Disposisjon.....	21
2. Teoretisk tilnærming	23
Matvaresikkerhet og relaterte begreper	24
Matvaresikkerhet ("food insecurity").....	25
Sult ("hunger")	25
Feilernæring ("malnutrition") og underernæring ("undernutrition")	26
Sult ("starvation") og hungerkatastrofer ("famine")	26
Hva kan best beskrive situasjonen i Brasil?	27
Matvaresikkerhet: globale trender og utfordringer.....	27
Jordreform.....	29
Definisjoner og begrepsavklaring.....	30
Argumentene for fordeling av jord.....	31
Ulike typer av omfordelende jordreformer.....	32
Regionale eksempler på omfordelende jordreformer	34
Erfaring fra Asia	34
Erfaring fra Latin Amerika	35
Erfaring fra Afrika	36
Iverksetting av jordreformer	37
Et analytisk rammeverk for å studere forhold mellom jordreform og reduksjon av matvaresikkerhet.....	39
Tidligere forskning med fokus på Latin Amerika	39
Fattigdom som utgangspunkt	41

Absolutt versus relativ fattigdom	41
Sårbarhet og ”berettigelse”	43
Politiske forhold	45
Oppsummering.....	46
3. ’Null Sult’ og omfordelingspolitikk	48
Kort historie	49
Regjeringen og den politiske situasjonen i Brasil.....	50
Valget og det politiske programmet	50
Den økonomiske konteksten og muligheten for en ny utviklingsmodell	51
Utviklingen av en politikk for bekjempelse av matvareusikkerhet	53
Brasil før ”Null Sult”	53
Projeto Fome Zero (PFZ).....	54
Politiske tiltak mot matvareusikkerhet: strukturell, spesifikk og lokal politikk.....	55
Jordreformer i PFZ	56
Administrative og økonomiske ressurser for programmet	57
Iverksettingen av PFZ.....	58
Oppfatninger om PFZ i nasjonal media.....	59
PFZ i Pernambuco	60
Generelle kommentarer fra ulike grupper	60
Mottakergrupper – mennesker i okkupasjoner og bosettinger	62
Hva er nytt med PFZ?.....	62
Utfordringer med PFZ	64
Oppsummering.....	66
4. Matvareusikkerhet og jordreform i Pernambuco.....	67
Hvordan forstår ulike aktører begrepet matvareusikkerhet?.....	67
Fagpersoner – representanter for det nasjonale og delstatlige Rådet for Matvaresikkerhet	68
Politikere og byråkrater	69
Hvem er de sårbare?	69
Hvorfor er mennesker sårbare for matvareusikkerhet?	70
Spesifikke forhold: Matvaner, matkultur og priser	71
Tilgang på velferdstilbud	71
Politikk	72
Jordkonsentrasjon & mangelen på jordreformer	72
Oppsummering	73
Oppfatninger om sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet i Pernambuco	74
Jordreform i Pernambuco	76
Tidligere erfaringer med jordreformer i Pernambuco	77
Finnes det jord til jordreformer?.....	78
Jordeiere – fortsatt en innflytelsesrik klasse?	81
Mottakersvikt eller leveringssvikt?	81
Klima	82
Jordløse og jordeiere i Zona da Mata.....	83
Jordløse i okkupasjoner	84
Tilgang på basisgoder.....	85
Matvareusikkerhet.....	85
Sult, feilernæring eller ”fattigdom”?.....	86

Hvordan kan jord forbedre matvaresikkerhet?.....	87
Jordeiere i Zona da Mata	88
Bosettingen.....	88
Tilgang på basisgoder.....	88
Matvaresikkerhet.....	89
Sult, feilernæring eller fattigdom?	90
Diskusjon: Jordløse versus jordeiere	91
Oppsummering.....	92
5. Føderalisme, politiske partier og ”null sult”	94
Føderalisme.....	95
Føderale politiske strukturer i Brasil	95
Utfordringer med føderalisme i Brasil: nasjonal versus ”regional politikk”	96
Brasília versus Pernambuco?	96
PFZ versus Pernambucos eliter?	97
Politiske partier og politisk vilje til samarbeid	98
Politiske partier og politisk vilje i Pernambuco	98
Nordøst & ”the myth of neediness”	102
Politiske eliter & omfordelingspolitikk.....	103
Oppsummering.....	104
6. Konklusjon.....	106
Hva er det teoretiske forholdet mellom jordreform og reduksjon av matvaresikkerhet?	107
Hva er mulighetene og begrensningene til PFZ sin evne til å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer?	108
Tolkninger og oppfatninger om matvaresikkerhet og jordreformer	109
Føderalisme, politiske strukturer og ”Null Sult”	110
Konklusjon.....	111
 Referanser	 112

Forord

Denne oppgaven er et resultat av en prosess der jeg gradvis har lært å kjenne et nytt land og samfunn bedre. I møte med Brasil kan du ikke unngå å oppleve de slående kontrastene og ulikhetene som eksisterer, og erfaringene fra Brasil har forsterket mitt ønske om å forstå hvorfor fattigdom og ulikhet fortsetter å eksistere, og hvordan vi kan finne løsninger for å fordele verdens goder på en mer rettferdig måte. Oppgaven reflekterer derfor sentrale punkter i en slik tilnærming.

Jeg vil begynne med å takke min veileder Dan Banik. Hans engasjement, oppfølging og motivasjon har bidratt til at skriveprosessen har ført til et forsterket ønske om å fortsette akademiske studier. Videre vil jeg takke Senter for utvikling og miljø (SUM) ved Universitetet i Oslo for tilknyttingen jeg har hatt der. SUM har bidratt med gode arbeidsforhold og et stimulerende sosialt og faglig miljø.

Det er mange personer å takke i forhold til oppgavens resultat, men jeg vil spesielt nevne: Prof. Elisa P. Reis (Det Føderale Universitetet i Rio de Janeiro, UFRJ), Prof. Lara T. Soares (UFRJ) og Prof. Leonilde Medeiros (Det Føderale Rurale Universitet i Rio de Janeiro, UFRRJ). I Recife vil jeg særlig nevne Tiago Thorlby og de andre ansatte i *Comissão Pastoral da Terra* (CPT) som gjorde deler av feltarbeidet praktisk gjennomførbart. Mariinha Amorim Bothelo, Lara Amorim Bothelo, Bernardo Jurema og João Martins fortjener en stor takk for praktisk hjelp, stimulerende diskusjoner og kommentarer i forbindelse med feltarbeidet i Pernambuco. Jeg vil også rette en takk til Torkjell Leira som ga meg gode tips og kontakter før jeg reiste til Brasil.

Jeg er også svært takknemlig for den iherdige innsatsen min beste venn Hanne Eriksen har gjort i forbindelse med korrekturlesning.

Ordliste

<i>acampamentos</i>	okkupasjoner
<i>assentamentos</i>	bosetninger
<i>latifúndio</i>	store jordområder
<i>capitanias</i>	store landområder
<i>Plano Real</i>	økonomisk stabiliseringsplan formulert under ledelse av president Cardoso
<i>fome</i>	sult
<i>Quilombolas</i>	minoritetsgrupper av Afrikansk opprinnelse
<i>Sertão</i>	innlandet i nordøst
<i>Ligas Camponesas</i>	Bøndernes Liga
<i>favelas</i>	slumområder
<i>governador</i>	delstatsminister
<i>prefeito</i>	ordfører

Forkortelser

CONDEPE	<i>Instituto Planejamento de Pernambuco</i>
CONSEA	Nasjonalt mat og – ernæringsikkerhetsråd
CS	<i>Conselho da Comunidade Solidária</i>
ENDEF	<i>Estudo Nacional da Despesa Familiar</i>
FAO	Food and Agricultural Organisation of the United Nations
GPFSa	Global Programme for Food Security and Agriculture
IBGE	Det Brasilianske Instituttet for Geografi og Statistikk
IDB	Interamerikanske Utviklingsbanken
INAN	Det nasjonale instituttet for mat og ernæring
INCRA	Det Nasjonale Instituttet for Kolonisering og Jordreform
MDA	Ministeriet for Jordbruksutvikling
MDS	Ministeriet for Utvikling og Bekjempelse av Sult
MST	<i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</i>
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCA	<i>Programa Cupom de Alimentação</i>
PFL	<i>Partido da Frente Liberal</i>
PFZ	<i>Projeto Fome Zero ("Null Sult")</i>
PMDB	<i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i>
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRA	Den Nasjonale Planen for Jordreform
PPB	<i>Partido do Progressista de Brasil</i>
PPS	<i>Partido Popular Socialista</i>
PROCERA	<i>Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária</i>
PRONAF	Sekretariatet for Familiejordbruk
PSDB	<i>Partido da Social Democracia Brasileira</i>
PSDC	<i>Partido Social Democrata Cristão</i>
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i>
UDR	<i>União Democrática Rural</i>
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations International Children's Educational Fund
WDR	World Development Report
WFS	World Food Summit
WHO	World Health Organisation
WPF	World Food Programme

Kart 1: Brasil



Kilde: <http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/brazil.jpg>

Kart 2: Pernambuco



Kilde: <http://www.guianet.com.br/pe/mapape.htm>

Innledning

Det brasilianske samfunnet har gjennomgått store endringer de siste femti årene og har oppnådd en betydelig politisk, økonomisk og sosial utvikling sammenliknet med andre land i regionen. Imidlertid dekker en slik fremgang over økonomiske og sosiale forskjeller som resulterer i at en stor andel av befolkningen fortsatt lever i fattigdom. Forskjellene eksisterer ikke bare mellom sosiale klasser og folkegrupper, men også mellom og innad i regioner. FNs utviklingsprogram, UNDP, utgav i 1996 en rapport fra Brasil der de enorme regionale forskjellene kom til uttrykk: den sørlige og sørøstlige regionen hadde en sosioøkonomisk utvikling lik Vest Europa; den sentralvestlige og nordlige som Øst Europa, mens den nordøstlige regionen kunne sammenliknes med India. I Brasil burde sosioøkonomiske forskjeller bli sett i sammenheng med et ineffektivt politisk system og en økonomisk utviklingsmodell der nettopp *utvikling* ikke har symbolisert inklusjon, men en eksklusjon av millioner av mennesker.

Selv om Brasil har en av de største økonomiene globalt, hevdes det at over en tredjedel av den brasilianske befolkningen er sårbare for matvaresikkerhet (Instituto Cidadania 2001). Ulike programmer for å redusere fattigdom og sårbarhet har tidligere blitt iverksatt i landet, men under president Lula er for første gang et program for matvaresikkerhet – *Projeto Fome Zero* (heretter PFZ eller Null Sult) – satt som hovedprioriteten for en brasiliansk regjering. Programmet blir sett på som en del av en ”ny økonomisk utviklingsmodell som innebærer et mer rettferdig, demokratisk og likestilt Brasil.”¹ Sentralt i PFZ er sammenhengen mellom matvaresikkerhet og

¹ President Lula ved innsettelsestalen, januar 2003. Min oversettelse.

fordeling av inntekt og eiendeler, og programmet ser fordeling av jord gjennom jordreformer som en sentral og viktig del av å gi den brasilianske befolkningen sikker tilgang på mat.

I denne oppgaven vil jeg først fokusere på sentrale sosiopolitiske faktorer som påvirker forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet samt vurdere betydningene av disse. Deretter vil jeg fokusere på PFZ sin evne til å fremme matvaresikkerhet via jordreformer i Pernambuco i nordøst Brasil – en av landets fattigste delstater.

"Null Sult": Projeto Fome Zero (PFZ)

"... om alle brasilianere har mat nok til å spise tre måltider om dagen da min mandatperiode er over, har jeg oppfylt mitt mål i livet." ²

Dagen Lula ble innsatt som President av Brasil fremla han løftet om at bekjempelse av ekstrem fattigdom og sult hadde høyest prioritet for hans mandatperiode (2003-2007). PFZ er et forsøk på å gi den brasilianske befolkningen matvaresikkerhet og å bekjempe de strukturelle årsakene til ekstrem fattigdom og sult. Programmer ble utarbeidet i et samarbeid mellom brasilianske akademikere, NGOer, foreninger og unioner, grupperinger i det sivile samfunnet og eksperter på matvaresikkerhet tilknyttet den ikke-statlige forskningsinstitusjonen *Instituto Cidadania* (Instituttet for Medborgerskap). PFZ består av ulike programmer som vil bli gradvis iverksatt i løpet av regjeringens fireårs periode.

I konteksten av et brasiliansk samfunn der arbeidsløsheten øker parallelt med økte prisutgifter for den fattigste delen av befolkningen, og som en reaksjon på det som ble oppfattet som "en pervers økonomisk utviklingsmodell" (Hunger Zero 2001:8), skal PFZ symbolisere en ny modell for utvikling som innebærer en sosial inklusjon for hele den brasilianske befolkningen. Utformingen av PFZ hadde tre hovedhensikter: 1) å evaluere allerede eksisterende programmer utarbeidet for å redusere sult; 2) å gjenskape en sosial mobilisering knyttet til matvaresikkerhet; og 3) å involvere regjeringer på det føderale, delstatlige og kommunale nivået, samt ikke-statlige organisasjoner og det

² President Lula ved lanseringen av PFZ, januar 2003.

sivile samfunnet i kampen mot sult (Belik & Del Grossi 2003). PFZ vektlegger at en reduksjon av matvareusikkerhet hos ulike deler av den brasilianske befolkningen krever både spesifikke og strukturelle politiske tiltak. Den strukturelle politikken skal handle ut fra de fundamentale årsakene til sult, mens en spesifikk politikk rettes direkte mot de som i dag lever i en *akutt situasjon* av matvareusikkerhet.³

Målgruppen for PFZ er totalt 44 millioner mennesker definert ut fra en inntekt på under US\$1 om dagen (Instituto Cidadania 2001). Programmet er svært omfattende, og jeg velger som tidligere nevnt å se på en del av den strukturelle politikken der intensiveringen av jordreformer blir sett på som sentralt for å redusere befolkningen sårbar for matvareusikkerhet. Et av hovedmålsetninger ved PFZ er nettopp at programmet ”forsvarer sterkt en massiv distribusjon av jord som del av en strukturell politikk og utvikling” (Ibid.:86).

Problemstilling

Jeg har to hovedhensikter med denne oppgaven: for det første å bidra med en forståelse av sentrale sosiopolitiske faktorer som påvirker sammenhengen mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet, og for det andre å kunne si noe mer generelt om PFZ som matvaresikkerhetsprogram i Brasil. For å kunne studere dette er følgende kategorier av relaterte spørsmål sentrale:

- **Hva er forholdet mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet?**
Til tross for betydelig forskning på jordreform, viser litteraturen en uklar sammenheng mellom jordreform og matvaresikkerhet. I denne oppgaven vil jeg forsøke å klargjøre dette forholdet teoretisk ved å legge vekt på de potensielle og reelle mulighetene til å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer.
- **Hva er mulighetene og utfordringene for Projeto Fome Zero (PFZ) sin evne til å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer?** I Brasil har tidligere forsøk på reduksjon av fattigdom gjennom jordreformer i liten grad vært

³ I kapittel tre vil disse politiske tiltakene beskrives nærmere.

vellykket. Hva er nytt med jordreformprogrammet i PFZ? Hvordan skiller PFZ seg fra tidligere forsøk på fattigdomsreduksjon gjennom omfordelingspolitikk?

- **Hvordan definerer og oppfatter ulike aktører som fagpersoner, politikere, byråkrater og fattige mennesker selv begrepet matvareusikkerhet?** Dette er viktig å undersøke siden matvareusikkerhet er et begrep med ulike betydninger og forståelsen av dette er essensielt for å iverksette effektive tiltak på området. Hvordan ser de ulike aktørene sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet, og hva blir sett på som mulighetene og utfordringene for å redusere matvareusikkerhet gjennom jordreformer? En sammenlikning mellom jordløse og jordeiere vil presenteres for å belyse forholdet nærmere.
- **Hvilken betydning spiller nasjonale politiske strukturer for gjennomføring av Projeto Fome Zero (PFZ)?** PFZ er et nasjonalt program som krever samarbeid og koordinasjon mellom ulike nivåer av staten. Den overordnede organiseringen av politiske strukturer er sentrale faktorer for denne koordinasjonen og samarbeidet. Hvilken innvirkning har organiseringen av det politiske systemet, politiske partier og politisk vilje for iverksettingen av PFZ? Hvilke insentiver ligger til samarbeid? Er det samsvar mellom en nasjonal politikkutforming og lokale politiske tiltak?

Hvorfor velge å studere forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet i Brasil?

Brasil er et av landene i verden med høyest konsentrasjon av jordeierskap, og omkring halvparten av den dyrkbare jorden eies av kun én prosent av befolkningen (IBGE 2003).⁴ Denne situasjonen er et resultat av en kolonial periode der store jordområder, *latifúndios*,⁵ ble konsentrert i hendene på en mektig jordeierelite.

⁴ IBGE er forkortelsen for Det Brasilianske Instituttet for Geografi og Statistikk underlagt Ministeriet for Planlegging, Budsjett og Forvaltning. URL: <http://www.ibge.gov.br>

⁵ Latifúndio er betegnelsen på store jordområder i form av plantasjer, gods og/eller kvegfarmer, men i den brasilianske litteraturen er synonymene i tillegg beskrevet som: store jordområder, teknologisk lite utviklet, dårlig produktivitet, og som synonymt med relasjoner av makt, undertrykkelse og fraværet av rettigheter (Medeiros 2002).

Jordbruk og jordreformer

For å kolonisere Brasil effektivt delte den portugisiske kongen landet opp i 15 *capitanias* – enorme landområder som ble gitt i gave fra kongen til portugisiske adelsmenn. Fra 1850 til 1930-tallet utviklet dette latifúndio-systemet seg, og ekspansjonen gikk ofte på bekostning av den innfødte rurale befolkningen som ble fratatt sine områder og/eller omplassert på marginal jord. Med utgangspunkt i denne organiseringen av jordeierskap utviklet det seg et todelt jordbrukssystem der en liten gruppe jordeliter eide store jordområder, mens en stor gruppe hadde tilgang til små områder, ofte utilstrekkelig for å kunne livnære seg. Jordherrer satt på dette tidspunktet med omfattende økonomisk så vel som politisk makt (Gwynne & Kay 1996).

På 1600-tallet var sukkerproduksjonen langs kysten i nordøst den dominerende økonomiske aktiviteten i Brasil, og det var et stort behov for arbeidskraft på plantasjene. Slaver ble hentet inn fra det afrikanske kontinentet for å møte behovet. På 1700-tallet ble gull oppdaget i den sørlige delstaten Minas Gerais, og flyttet det økonomiske, politiske og kulturelle tyngdepunktet sørover der jordbruket ble modernisert som base for eksport for det internasjonale markedet.

Jordreformer har vært et tema med vekslende politisk tyngde siden 1960-tallet. Selv om jordreform formelt ble fremhevet som en del av militærregimets politikk, ble det ikke gjennomført store tiltak for å fordele jorden, og det internasjonale klimaet som favoriserte jordfordeling til marginaliserte grupper i andre land, skjedde ikke i Brasil. Forsøkene på reformer favoriserte eliter som kunne tilrekke seg kapital, mens tradisjonelle mindre familiegårder, leilendinger og rurale arbeidere i liten grad ble prioritert. Moderniseringen av jordbruket under militærdiktaturet førte til at millioner av lønnsarbeidere ble arbeidsløse, og et stort antall av selveiende bønder måtte gi avkall på jorda de eide grunnet problemer med å innfri kravene til effektivitet og produktivitet. Resultatet ble en drastisk økning i antall jordløse, og en økt migrasjon til de urbane sentrene (Medeiros 2002). Det som kan trekkes frem som positivt fra militærdiktaturet var en storstilt investering i infrastruktur i de rurale områdene som helhet.

Politiseringen av jordspørsmålet i Brasil skjøt fart på slutten av 1980-tallet med en demokratisk åpning, den første Nasjonale Planen for Jordreformer, og en renessanse i mobiliseringen av sosiale bevegelser tilknyttet jordspørsmålet. En særlig viktig aktør

var den formelle etableringen av De Jordløses Bevegelse, *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (heretter MST), i 1984. MST betraktes i dag som den største og mest innflytelsesrike sosiale bevegelsen på det latinamerikanske kontinentet (Petras 2000).

Jordspørsmålet i Brasil politiseres i hovedsak fordi det eksisterer en stor gruppe jordløse samtidig som det forekommer en organisering av jordeierskap og produksjon i en latifúndio-struktur. En slik konsentrasjon av eierskap har ført til at store områder ligger uproduktive. Den brasilianske grunnloven fra 1988 gir rett til at jord som ligger uproduktiv, og ikke oppfyller sin sosiale funksjon, skal gå til ekspropriering (Medeiros 2002). De sosiale bevegelsene er i dag drivkraften for jordreformer i Brasil, og de okkuperer jord ut fra retten de finner i den brasilianske grunnloven. I denne sammenhengen er det viktig å få frem at det brasilianske jordbruket også er karakterisert av en diversitet. Det eksisterer en jordbrukssektor der store jordområder drives på en effektiv, modernisert og produktiv måte. Det er ingen tendens til at jordreformene har til hensikt og omfordele produktive enheter som kunne bety en kollaps av jordbrukssektoren og økonomien. Brasil fremheves i tillegg som et av de få landene i verden, kanskje det eneste, som har mulighet til å foreta jordreformer uten at dette betyr en nedgang i landets eksportinntekter (Borras 2003).

Helse- og ernæringstilstand

Studerer man indikatorer på helse i Brasil vil man oppdage stor fremgang de siste tjue årene, og dette relateres i høy grad til institusjonaliseringen av Et enhetlig helsesystem (SUS) fra 1988, som har som mål å tilby en universell dekning. Imidlertid eksisterer det store regionale og sosioøkonomiske forskjeller. Spedbarnsdødelighet, en indikator som ofte benyttes som mål på levestandard, var eksempelvis tre ganger høyere i den nordøstlige regionen versus den sørlige: 21 i sør og 70 i nordøst (UNDP 1996).

Målet om universell dekning har vært svært vanskelig å nå og dette knyttes både til finansieringsproblemer og utfordringene med et tilbud som er fullstendig og rettferdig. På begynnelsen av 1990-tallet fant det sted store institusjonelle og finansielle kriser i det brasilianske helsesystemet, noe som hadde utslag i kvaliteten på tilbudet. Dette skjedde parallelt med en trend der SUS ble ansvarlig for den mest marginaliserte

delen av den brasilianske befolkningen, mens middelklassen og overklassen gikk over til å bruke private helsesystemer. Dette har hatt konsekvenser for kvaliteten på tilbudet. I dag er gjennomsnittlig forventet levealder i Brasil 68,4 år, mens spedbarnsdødeligheten er 34,8 pr 1000 nyfødte (IBGE 2000).⁶ Imidlertid er det ikke klart at en generell levestandard hos den fattigste delen av befolkningen har blitt forbedret selv om noen bestemte indikatorer viser fremgang. Dette kan for eksempel skje gjennom spesifikke tiltak som vaksinerings.

På 1970-80 tallet satte Brasils regjering i gang flere ernæringsprogrammer for de mest sårbare gruppene i samfunnet, og på samme tidspunkt ble Det nasjonale instituttet for mat og ernæring (INAN) etablert med hensikt å utarbeide analyser og tiltak på området. Den siste omfattende undersøkelsen i Brasil omkring mat – og ernæringsforhold ble utført gjennom den nasjonale undersøkelsen på familieutgifter, *Estudo Nacional da Despesa Familiar* (ENDEF), i 1974-75.⁷ På dette tidspunktet ble det anslått at om lag 50 % av den brasilianske befolkningen hadde et kaloriinntak som var under det anbefalte minimumsinntaket, og forskjeller mellom sosioøkonomiske grupper og regioner kom tydelig fram, der rurale områder i den nordøstlige regionen kom dårligst ut (Lustosa & Figueiredo 1990).⁸ Den nasjonale undersøkelse over demografi og helse, *Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde* (PNDS), ble utført i 1996 av Ministeriet for Helse. Undersøkelsen viser en generell forbedring i helse - og ernæringstilstanden til befolkningen gjennom en reduksjon av undervektige ("underweight") barn under fem år fra 18 % i 1975 til 6 % i 1996. Den regionale variasjonen viser imidlertid fortsatt det høyeste tallet, 9 %, for rurale nordøst. Feilernæring viste 10,4 % i landet som helhet, og 25 % i nordøst (Monteiro 1995).

Data basert på IBGEs nasjonale undersøkelse av stikkprøver på husholdninger, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), ble utført i 1999. Hensikten var å kartlegge andelen av befolkningen som kunne karakteriseres som *sårbar for sult*. Bruken av termen "sårbarhet for sult" brukes intensjonelt for å vise at det i dag ikke

⁶ URL: <http://www.ibge.gov.br>

⁷ Undersøkelsen ble gjennomført i til sammen 55 000 husstander fordelt på alle regionene, og inkluderte en studie på et syv dagers matinntak. Energiinntaket var 1 900 kcal/dagen i nord og nordøst, mens 2 400 kcal/dagen i sør, sørøst og i sentervest (Takagi et al. 2001).

⁸ I Instituto Cidadania (2001).

eksisterer en fullstendig oversikt over mat – og ernæringstilstanden til den brasilianske befolkningen. Basert på en inntektsbasert fattigdomsgrense, der sårbarhet defineres ut fra husholdninger med inntekter under US\$1 om dagen, ble det estimert at 27 % av befolkningen faller inn under denne kategorien (Instituto Cidadania 2001). Det gjennomgående temaet i Brasil i forhold til mål på mat- og ernæringssituasjon og målretting av politikk, er mangelen på sikker statistikk grunnet bruken av ulike definisjoner og mål, samt mangelen på detaljerte analyser på hvorfor mennesker er sårbare (Instituto Cidadania 2001; Takagi et al. 2001). I forbindelse med utarbeidelsen av PFZ, er det kommet frem ulike synspunkter i forhold til metodologien som benyttes. Eksempelvis skaper de manglende detaljerte studiene på ernæringssituasjon uenighet omkring hvordan man skal beskrive befolkningen (fattige eller underernærte), og hva hovedforklaringen på dette er.

Ulikhet og fattigdomsreduksjon

I følge Det Nasjonale Instituttet for Kolonisering og Jordreform (heretter INCRA), er om lag 45 % av all dyrkbar jord i Brasil – både offentlig og privat – i dag rettsmessig uproduktiv (INCRA 2003).⁹ Samtidig eksisterer det om lag 10 millioner jordløse i landet. Denne situasjonen har store sosiale og økonomiske konsekvenser for et land der jordbruk fortsatt er en viktig kilde til inntekt og arbeid for den rurale befolkningen. I tillegg karakteriseres jordbruket i Brasil som utpreget monokulturelt der en begrenset del av jordområdene benyttes til produksjonen av en grunnleggende matdiett. Samtidig kommer omlag 60 % av all matkonsumet i Brasil, og omkring 40 % av verdien på matproduksjonen fra mindre familiebaserte gårdsbruk (Soares 2003). I denne konteksten sees mangelen på jordreform sammen med matvareusikkerhet, og:

”... jordreform er et av hovedinstrumentene for å utrydde sult i dette [Brasil] landet
(Instituto Cidadania 2001: 38).

Brasil er rikt når det gjelder naturressurser og økonomisk utvikling, men fattig når det gjelder fordeling. Den mest sentrale årsaken og effekten av fattigdom er ulikheter i

⁹ URL: <http://www.incra.gov.br>

tilgang og bruk av ressurser. Jord er viktig både som en kilde til selvberging og for å skape inntekt. Tilgang på jord blir derfor sett på som en av hovedstrategiene for å redusere rural fattigdom og sårbarhet til matvareusikkerhet (IFAD 2001; World Bank 1999, 2000). I mange utviklingsland, for eksempel Zimbabwe, Sør Afrika, Bolivia og Colombia, er jordspørsmålet i dag svært politisert, og dette er også tilfellet i Brasil. Regjeringen Cardoso (1995-2003) gjennomførte et jordreformprogram som bosatte flere familier enn det som til sammen hadde skjedd i løpet av Brasils 500 år lange historie, men jordreformprogrammet var, og er fortsatt, utsatt for omfattende kritikk.¹⁰

For det første er det en debatt omkring definisjonsmessige aspekter ved jordreformprogrammet, der det er uklart hvor mange familier som faktisk har mottatt jord og hvor mye jord som er blitt omfordelt. For det andre eksisterer det en debatt om hva som er motivet og hensiktene med jordreform i Brasil. De formelle begrunnelsene er en fordeling av ressurser, en demokratisering av den brasilianske landsbygda samt en inklusjon av den rurale befolkningen som reelle statsborgere. Samtidig foreligger det få sikre undersøkelser omkring den sosioøkonomiske situasjonen til de nye bosetterne.¹¹ Motivene for jordreformene blir sagt å være en oppdemming mot sosial konflikt og vold på den brasilianske landsbygda, heller enn å redusere fattigdom og sult. PFZ setter igjen fokus på det uløste jordspørsmålet i Brasil og kobler tilgang på jord direkte med en reduksjon av matvareusikkerhet. Til tross for tidligere og nåtidig fokus på jordreform som en fattigdomsreduserende politikk, er det få studier som spesifikt ser på forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet, og særlig finnes det få detaljerte, empiriske analyser på området. Det er her jeg vil forsøke å gi et bidrag i debatten.

¹⁰ Særlig i etterkant av at magasinet *Newsweek* i januar 2002 gav en reportasje under overskriften: *Brazil's Big Failure: Land Reform in Latin America's Largest Country has been a Disaster from Start to Finish*. Mellom 1995 og 2000 hevdet regjeringen å ha bosatt om lag 2,5 millioner mennesker, og 18 millioner hektar med jord skal ha blitt omfordelt fra store til små jordeiere.

¹¹ Ordet *bosetter* blir brukt i denne oppgaven i beskrivelsen av mennesker som har mottatt jord gjennom jordreformer.

Metode

Dette er en casestudie av forholdet mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet i Brasil. I følge Yin (1997: 13) er casestudie ”en empirisk undersøkelse som belyser et samtidig fenomen i sin daglige kontekst; når grensene mellom fenomenet og den sammenhengen fenomenet inngår i ikke er åpenlyst; og når flere informasjonskilder benyttes for å belyse fenomenet.”¹² Yin sier videre at casestudier er å foretrekke når forskningsspørsmålene er hvordan - og hvorfor spørsmål og når forskningen er et samtidfenomen. Et casestudie er også fruktbart når man ønsker en dypere forståelse av det som studeres (Andersen 1997).

I forhold til jordreform og matvaresikkerhet er det mange kontekstuelle faktorer som må tas i betraktning. Disse faktorene lar seg verken måle eller avdekke ved hjelp av kvantitativ analyse, eksperiment eller andre metoder, derfor er en casestudietilnærming fruktbart. Videre er det viktig hvordan en studie kan passe inn i en teoretisk orientert forskningsstrategi, og at caset fremmer interessante teoretiske problemer (Ibid.). Ulike framgangsmåter kan benyttes for å samle inn data til en analyse. En casestudie kjennetegnes ved at man benytter ulike teknikker for innhenting av informasjon. Jeg velger en tilnærming som hovedsakelig er kvalitativ og med hovedvekt på semistrukturerte intervjuer, men vil også inkludere elementer av kvantitative data gjennom bruk av statistiske materiale. Fordelen med en kvalitativ tilnærming er at den kan gi en bred, detaljert og sammensatt informasjon om det temaet en er interessert i. Tilnærmingen kan også få frem et mangfold av nyanser og aspekter ved det man studerer (Kvale 1997).

Bruken av ulike forskningsstrategier og teoretiske tilnærminger øker dybden i forståelsen av en studie. En slik triangulering av ulike datakilder symboliseres ved bruken av både kvalitative og kvantitative data, ustrukturerte intervjuer, samtaler, observasjon, dokumenter og statistisk materiale.

¹² Min oversettelse.

Valg av case: Brasil

Brasil er et understudert land, særlig når det gjelder temaet fattigdom. Dette er både grunnet språklige barrierer, men også på grunn av stempelet landet har fått som utviklet i forhold til eksempelvis afrikanske land. Karakteristikken av Brasil som et land med høy økonomisk vekst, men med liten evne til fordeling ser ut til å stemme (Drèze og Sen 1989). De ekstreme forskjellene i inntekt og eiendeler har ført til et fattigdomsnivå langt høyere enn andre land med samme BNP pr/innbygger. Brasil opererer ikke med en offisiell fattigdomslinje og forskere er uenige om det har skjedd en reduksjon eller økning i antallet fattig de seneste årene.¹³ Inntekts- og konsumpsjonsmål kan i tillegg suppleres med sosiale indikatorer, som generelt viser en gradvis forbedring (World Bank 200b; UNDP 2002). Samtidig dekker slike aggregerte tall over forskjeller mellom og innad i regioner, sosiale klasser, raser og kjønn, og det finnes store segmenter av befolkningen som fortsatt ikke får tilfredsstilt sine grunnleggende menneskelige behov.

Et karaktertrekk ved Brasil er også en heterogenitet i årsakene og tilstandene av fattigdom. Utdanning blir betraktet som den mest sentrale faktoren for sosial mobilitet, men til tross for forbedringer er det fortsatt en stor andel av befolkningen, særlig i rurale områder og i de lavere urbane klasser, som ikke nyter godt av slike tilbud. Dette er særlig knyttet til de store forskjellene på kvalitet mellom private og offentlige skoler, og muligheten til sosial mobilitet gjennom universitetsutdannelse.

Brasil har siden 1970-tallet forsøkt å ”imitere en velferdsstat” og Grunnloven fra 1988 fremmer et mål om en velferdsstat med universelle tjenester for hele befolkningen. Imidlertid er det i dag bare halvparten av befolkningen som nyter godt av slike velferdstilbud både grunnet økonomiske begrensninger og administrative vansker i dekningsgraden. I de siste 20 årene har det skjedd en gradvis utvikling av offentlig sosial assistanse for å nå den fattigste delen av befolkningen, og det eksisterer i dag mange sosiale programmer innen helse, utdanning og sosiale stønader. Den føderale regjeringen bidrar hvert år med 475 milliarder norske kroner på dette området, men igjen innebærer dette store forskjeller innad i befolkningen, og kun 4 % av dette når

¹³ Ulike forskningsinstitusjoner kommer frem til ulike tall, men basert på de mest kjente studiene er tallene for 2003 som følger: Instituttet for anvendt økonomisk forskning, IPEA: 22 mill., Fundação Getúlio Vargas, FGV: 54 mill.; Den Brasilianske Regjeringen: 44 mill.

fram til de 10 % fattigste, mens 40 % av sosialbudsjettet tilfaller de 10 % rikeste i befolkningen (O'Globo).¹⁴

Brasil er et av de landene i verden med størst forskjeller mellom fattig og rik. De store ulikhetene i muligheter og rettighet til å ta i bruk ressurser har ført til at millioner av mennesker lever i fattigdom. Brasil har kanskje "best" av alle land vist at økonomisk vekst alene ikke fører til fattigdomsreduisering så lenge en fordelingen av denne veksten ikke finner sted. Matvareusikkerhet dreier seg om det mest grunnleggende behov for mennesket, og jordreformer dreier seg om en omfordeling av ressurser. Dette er begge sentrale temaer i dagens utviklingsdebatt.

Brasil er en føderasjon med en betraktelig formell økonomisk og administrativ makt i de 26 delstatene.¹⁵ Grunnloven fra 1988 ga en økt grad av autonomi til delstatene og de lokale regjeringene, og Brasil har det mest desentraliserte politiske og økonomiske systemet av samtlige utviklingsland. Politisk var denne prosessen et forsøk på å reversere sentraliseringen av makt under militærregimet (1964-1985), og med formål om å fordele makten mellom det føderale, det delstatlige og det kommunale nivået (Nickson 1995). Den brasilianske staten er delt inn i tre administrative nivåer: nasjonalt, delstatlig og lokalt. Under delstatsnivået er Brasil administrert i 5561 kommuner, som igjen er organisert administrativt i distrikter. Hver delstat har en relativt høy grad av selvstyre og ledes politisk av en guvernør. Kommunene ledes politisk av en direkte valgt ordfører. Nasjonalforsamlingen er todelt og består av et underhus og et senat. Alle de 503 medlemmene i underhuset og de 83 senatorene velges direkte. Både delstater og kommuner har valgte regjeringer. Til alle politiske poster stiller kandidater som personer og ikke som representanter for et parti (direkte personvalg), og en konsekvens av dette er de politiske partienes mangel på nasjonal organisering og betydning. Av de landsomfattende partiene er det kun i dag PT som har et godt utbygd lokalt partiapparat.

¹⁴ Sitert i Bye (2003). Tallene er basert på en rapport fra det brasilianske Finansdepartementet.

¹⁵ I tillegg til de 26 delstatene kommer det føderale distriktet og hovedstaden, Brasília.

Feltarbeid i Pernambuco delstat, Nordøst Brasil

Fattigdom i Brasil har en sterk rural og regional dimensjon. Brasil deles geografisk opp i fem regioner: sørøst; sør; sentralvest; nord og nordøst. Om lag halvparten av landets fattige lever i den nordøstlige regionen, og omkring 70 % av disse er bosatt i rurale områder. Fattigdom i denne gruppen er mer enn dobbelt av den som eksisterer i store byer og urbane strøk. Imidlertid har mangelen på data, samt metodologiske forhold, ført til en uenighet om hvor i landet og i hvilke grupper fattigdom er mest utbredt. Det er særlig en diskusjon om hvorvidt ekstrem fattigdom er et ruralt eller et urbant fenomen. Trenden er at grunnet den økte migrasjonen vil den urbane fattigdommen øke, samtidig som det absolutte tallet for ruralt fattige vil avta.

Nordøst Brasil har, uavhengig av dette forholdet, den største konsentrasjonen av fattigdom i Latin Amerika. Inntekten hos denne delen av befolkningen er mindre enn en tiendedel av det nasjonale gjennomsnittet, og indikatorer på sosiale forhold, ernæring og helsetilstand er de svakeste i landet (UNDP 1996). Denne regionale forskjellen forklares ofte ut fra dårlige naturressurser, perioder med tørke og skjev jordfordeling, mens andre igjen vektlegger viktighetene av en mangel på politisk vilje til endring i en region fortsatt preget av en klientilistisk og paternalistisk struktur fra kolonitiden. Jeg hadde interesse av å oppnå økt kunnskap og forståelse av den delen av Brasil som er beskrevet som mest marginalisert når det gjaldt sosioøkonomiske indikatorer, konsentrasjon av jord, samt at regionen (av den grunn) var prioritert som pilotregion for PFZ.

Av ulike grunner valgte jeg å foreta feltarbeidet i den nordøstlige delstaten Pernambuco (se kart 1 og 2).¹⁶ I tillegg var også deler av feltarbeidet basert på intervjuer i Oslo, Rio de Janeiro og São Paulo. Pernambuco har en befolkning på 7.5 millioner, der omkring 2 millioner er bosatt i rurale områder. Om lag halvparten av alle husholdningene i delstaten – og 65 % av den rurale populasjonen lever under

¹⁶ I samtale med to brasilianske professorer, henholdsvis Elisa. P. Reis ved Det Føderale Universitetet i Rio de Janeiro (UFRJ) & L. Medeiros ved Det Føderale Rurale Universitet i Rio de Janeiro (UFRRJ), fra et tidligere opphold i Brasil, ble jeg rådet til å foreta feltarbeidet i denne delstaten. Grunnen er at Pernambuco representerer et godt eksempel på situasjonen i nordøst både med tanke på jordreformsprosesser og matvareusikkerhet. Samtidig ble avgjørelsen tatt med hensyn til hvor det av praktiske grunner var mulig å foreta feltarbeidet.

fattigdomsgrensen (Instituto Cidadania 2001).¹⁷ Omkring 90 % av alle rurale husholdninger mangler vanntilførsel, 50 % er uten sanitærsystem, og 20 % av innbyggerne er uten elektrisitet (CONDEPE 2000).

Feltarbeidet innebar opphold i delstatshovedstaden Recife og i en region i Pernambuco, Zona da Mata (direkte oversatt som "område av skog").¹⁸ Recife er setet for delstatsregjeringen og de fleste administrative enhetene og mange av de ikke-statlige organisasjoner er lokalisert her. Mitt valg av område i delstaten var hovedsakelig styrt av at jeg ville intervju mennesker som ikke hadde tilgang på jord, og mennesker som hadde mottatt jord gjennom jordreformer, samt at de skulle være målgrupper for PFZ. Valg av område ble imidlertid også styrt av praktiske forhold.¹⁹ Studiet av jordløse og jordeiere innebar opphold i det som kalles okkupasjoner, *acampamentos*, og bosetninger, *assentamentos*. En okkupasjon er et område jordløse lever på før de har mottatt jord, mens en bosetning er området jordeiere besitter etter jordreformen er gjennomført.

Feltarbeidet innebar en reise i en region som i den brasilianske litteraturen er beskrevet som: "... et område av sult,"(Castro 1936:154)²⁰ velkjent for sine store jordområder basert på utnyttelse av billig arbeidskraft, føydale forhold, og den regionen av Brasil med lavest sosioøkonomiske utvikling.

Kilder

I oppgaven vil jeg ta i bruk både primær - og sekundærkilder. Under feltarbeidet benyttet jeg meg av en kvalitativ tilnærming i form av semistrukturerte intervjuer, men jeg baserer også oppgaven på en gjennomgang av sekundær data. Feltarbeidet innebar også elementer av direkte observasjon.

¹⁷ Definert ut i fra en fattigdomsgrense på US\$ 1 om dagen.

¹⁸ Før jeg reise på feltarbeid hadde jeg fått tips av blant annet professor L. T Soares om å forsøke og foreta deler av feltarbeidet i denne regionen. Beslutningen ble imidlertid ikke tatt før etter samtaler med personer i Pernambuco som var behjelpelige med å gi meg mulighet til å gjennomføre intervjuer og opphold i denne regionen.

¹⁹ I Brasil, og i Pernambuco spesielt, innebærer i dag jordreformer mange konflikter og voldelige konfrontasjoner. Poli og private sikkerhetsvakter (for store jordeiere), gjør det vanskelig å ferdes i mange områder. Videre er ofte områdene fysisk vanskelige å ferdes i grunnet fjernliggende beliggenhet og mangel på kommunikasjon og infrastruktur. Det er derfor mange praktiske hensyn å ta i betraktning.

²⁰ I Santos (2002).

Primærkilder

Jeg foretok til sammen 45 intervjuer av ulike kategorier av informanter. Disse intervjuene faller under kategorien delvis strukturerte intervjuer. Delvis strukturerte intervjuer innebærer at intervjuet er mer likt en samtale, selv om målet er å få tak i en viss type informasjon fra alle informantene. Jeg hadde strukturert intervjuene slik at jeg hadde fire til fem hovedtemaer jeg ville ha svar på av informanten, men jeg lot dialogen forme de fortløpende spørsmålene. Fordelen med bruk av kvalitative intervjuer er at man kan følge opp nye spørsmål underveis, og slik øke relevansen og nyttigheten av informasjonen. Ulempen er at teknikken er mindre systematisk og at det kan være vanskeligere å sammenlikne resultatene man får (Mikkelsen 1996). Jeg hadde på forhånd utarbeidet en midlertidig intervjuguid, men gjennom feltarbeidet foretok jeg justeringer og oppdateringer av denne. De fleste intervjuene var individuelle, men jeg hadde også noen gruppesamtaler. Bruk av nøkkelinformanter var svært nyttig. De hjalp meg med å få et bedre fokus på informasjonen jeg var ute etter, og kunne også bekrefte/avkrefte viktig informasjon som det var knyttet usikkerhet til.

Med intervjuene var jeg interessert i å få frem holdninger, synspunkter og ideer fra ulike aktører, sektorer og nivåer tilknyttet temaene jordreform og matvareusikkerhet. Mine informanter representerer politikere, byråkrater, sivile samfunnsgrupper, journalister, akademikere, fagpersoner, jordløse og jordeiere. I oppgaven har jeg lagt lik vekt på informasjon fra de ulike kategoriene av informantgrupper. Personene var hovedsakelig lokalisert i delstaten Pernambuco, og især i hovedstaden Recife, men jeg har også foretatt intervjuer i Oslo og Rio de Janeiro samt korrespondert via e-post med personer andre steder i Brasil.

Ulike kategorier av informanter fikk i noen grad ulike spørsmål. Temaer omkring matvareusikkerhet, ernæring og jordreform dekker et bredt område der det var viktig å tilegne seg informasjon fra aktører som ikke alltid hadde like mye informasjon om alle aspektene jeg var ute etter å belyse. Jeg forsøkte imidlertid alltid å reflektere noen felles temaer i intervjuene. Intervjuene varte fra en halv time til to timer. I løpet av et feltarbeid kan det (heldigvis) være vanskelig å avgrense hva som er en formell innhenting av informasjon, og hva som er dagligdagse hendelser og erfaringer.

Hverdagslige hendelser og samtaler i løpet av tre måneder i Brasil gav meg muligheten til å fange opp nyttig informasjon og erfaringer som jeg føler har gitt meg en god helhetsforståelse av temaet for oppgaven.

Sekundærkilder

I tillegg til de kvalitative intervjuene ble sekundærlitteraturen hentet inn i Norge og i Brasil. Denne består av faglitteratur, dokumenter, arkivmateriale og data/statistikk. Jeg har også vektlagt informasjon fra statlige så vel som ikke-statlige og internasjonale institusjoner. Litteratur rundt temaene jordreform og matvaresikkerhet er omfattende, men en del av oppgaven går nettopp på å studere denne litteraturen nærmere, og å sammenfatte hvorfor og hvordan forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet kan forstås. På grunn av oppgavens tema er kildene hentet fra ulike disipliner som ernæring, økonomi, antropologi, agronomi og statsvitenskap.

Observasjon

Nesten alle typer feltforskning innebærer elementer av observasjon, og man skiller vanligvis mellom vanlig, hverdagslig og mer vitenskapelig observasjon (Singleton et al. 1993:320). Observasjon ble en viktig del av feltarbeidet ute i okkupasjonene og i bosetningene. I mange tilfeller er både forholdet til jord og mat lett ”synlig”, og i situasjoner kunne observasjon fungere som en kontroll av det andre fortalte meg. Spesielt gjaldt dette matvaner og sosiale forhold i det området jeg gjorde feltarbeidet. Også ved et kortere opphold hos en stor jordeier i Pernambuco, fikk jeg et rikt innblikk ved hjelp av observasjon og uformelle samtaler om temaet for oppgaven.

Feltstudier i utviklingsland og utfordringer

Informanter

For å utføre et feltarbeid er man avhengig av tilgangen på informanter. Siden jeg hadde oppholdt meg i Brasil tidligere, og ved hjelp av forbindelser her i Norge, hadde jeg før avreise oppnådd kontakt med en del av dem jeg ønsket å intervju.²¹ Jeg kommuniserte også via e-post med ulike informanter i Pernambuco som jeg ønsket å intervju. I tillegg lagde jeg en oversikt over hvem jeg burde kontakte da jeg kom frem. Norge har i svært liten grad representanter, verken statlig eller ikke-statlige relatert til oppgavens tema i Brasil, og jeg fant det mest nyttig å søke direkte kontakt med informantene på egen hånd. Jeg hadde ved avreise avtalt møter med en del av dem jeg ønsket å snakke med, og hadde også fått beskjed om at disse kunne hjelpe meg videre i arbeidet. Dette skulle vise seg å være tilfellet. Da jeg kom til Recife brukte jeg den første uken til å treffe tolken jeg hadde korrespondert med via e-post, og på å kontakte de ulike personene jeg var interessert å intervju.

Metodologiske utfordringer ved intervjuer

Språket jeg benyttet var engelsk og portugisisk. Svært få av mine informanter, uansett stilling og posisjon, snakket engelsk tilfredsstillende. Dette var jeg imidlertid klar over før avreise. Jeg hadde ikke kunnet gjennomføre feltarbeidet uten tolk. Tolken som bisto meg med intervjuene var universitetsstudent i lingvistikk og privatlærer i engelsk i Recife. Bruk av tolk fungerte mesteparten av tiden svært bra. I de første møtene vi hadde forklarte jeg om hva oppgaven min handlet om, ulike temaer for intervjuene, hvordan intervjuene skulle gjennomføres osv. Det var sentralt å få frem, da jeg selv var lite kjent med språket, at all informasjon som kom frem i intervjuene var av interesse. Tolken jeg benyttet var heldigvis godt informert hva gjaldt politiske, sosiale og samfunnsmessige forhold. Dette gjorde kommunikasjonen oss i mellom enkel og interessant. I noen situasjoner opplevde jeg likevel det at jeg ikke kunne språket godt

²¹ Høsten 2000 reiste jeg i Brasil, og sommeren 2003 oppholdt jeg meg med to måneder i Brasil, der jeg en av månedene gikk på språkkurs i Recife.

nok som et problem. Tolken var også i noen tilfeller preget av at dette var en jobb ved siden av studier og annet arbeid som ved enkelte tilfeller gjorde han sliten og mindre konsentrert. Jeg avtalte lønn for tolken etter standarder for liknende arbeid i Brasil.

Intervjuene fungerte generelt bra, selv om noen var vanskeligere å gjennomføre. Dette var i hovedsak grunnet praktiske forhold som tilgjengelig tid hos informantene, men også i forhold til informasjon som ble gitt. Særlig hos representanter fra delstatsregjeringen i Pernambuco fikk jeg inntrykk av at jordspørsmålet og også temaer rundt fattigdom ble oppfattet som sensitive. I noen tilfeller følte jeg at informasjonen speilet et ønske om å fremstille offentlige fakta, ved at det for eksempel ble referert til offentlige planer, heller enn reelle forhold til temaet, som eksempelvis hva som virkelig hadde skjedd på området, eller hva informanten selv mente. Intervjuene ble innledet med en kort personlig presentasjon, etterfulgt av en forklaring på hva som var temaet for oppgaven, men jeg gikk ikke i detalj på dette.

Jeg opplevde svært ofte at jeg måtte forklare hvorfor jeg som norsk, ”ung”, kvinnelig student var reist til Brasil for å studere fattigdom og sult, men dette var også en god start på et intervju da begge parter fikk ”varmet opp litt”. Jeg opplevde mer eller mindre alltid å bli møtt med hjelp og engasjement, men opplevde ved noen intervjuer at personene rett og slett ikke hadde nok informasjon i forhold til spørsmålene jeg stilte. Dette var ved visse tilfeller frustrerende, men er en viktig betraktning i seg selv. Kommentaren her er nemlig at de som man skulle ha forventet hadde informasjon om temaene, faktisk ikke satt med denne informasjonen og/eller kompetansen.

Personene jeg intervjuet ute i okkupasjonen og bosetningen var en heterogen gruppe, men de fleste hadde gjennomgående kort eller ingen utdanning. Noen av spørsmålene jeg stilte, eller bruken av ord, ble kanskje i visse tilfeller oppfattet som vanskelige. Det var åpenbart at noen også ikke ønsket å la seg intervju nettopp fordi de var redd for ikke å ha kunnskap nok. Dette forsøkte jeg å unngå ved å tilnærme meg spørsmålene på en mest mulig dialogmessig måte, siden jeg opplevde at menneskene dermed følte seg mer bekvemme og også lettere kom med informasjon og beretninger. Imidlertid var jeg alltid klar på at jeg gjorde notater som ville bli benyttet i en oppgave. I etterkant av feltarbeidet ser jeg at det er både personer og spørsmål jeg skulle ha inkludert i arbeidet, særlig gjelder dette ministre og politikere på det føderale nivået.

Imidlertid sitter jeg med nok grunnlag for å kunne belyse den problemstillingen jeg ønsker å studere. Jeg forsikret meg også om at jeg hadde muligheten til å kontakte personene igjen dersom det viste seg at jeg manglet viktig informasjon.

Kulturforskjeller, etiske betraktninger og praktiske utfordringer

Å gjennomføre feltarbeid i et annet land og samfunn betyr evne og interesse til tilpassning. Både i forhold til væremåte og kommunikasjon fant jeg det sjeldent problematisk å foreta arbeidet mitt. De fleste menneskene jeg møtte var imøtekommende og hjelpsomme. Samtidig oppfylte de også omdømmet til brasilianere av å ha et svært avslappet forhold til tid, noe som i begynnelsen var litt frustrerende, men som ikke var til særlig hindring da jeg innså og aksepterte at alt jeg skulle foreta meg generelt tok dobbelt så lang tid som jeg i utgangspunktet trodde. Samtidig kunne noen av dagene være lite effektive da mye tid ble bruk til å vente, eller at avtaler til stadighet ble endret.

Det mest slående for meg er imidlertid mitt eget møte med ”den fattige befolkningen” og mine egne fordommer til disse menneskene. Menneskene jeg møtte er selvfølgelig ikke en homogen, ”marginalisert” gruppe, men speiler ulike livsbetingelser, identiteter og væremåter. Jeg fant mitt opphold og arbeid mer givende parallelt med min språkutvikling. Ikke bare i kommunikasjonen med menneskene, men også den åpenbare prisen folk satte på at jeg forsøkte å lære meg portugisisk. Omtrent halvparten av intervjuene ble foretatt i Recife, delstatshovedstaten i Pernambuco, mens resten skjedde i innlandet av delstaten. Brasil er karakterisert av store forskjeller mellom urbane og rurale områder, og mitt arbeid med å samle inn data var på alle måter mer enkelt i byen. Dette gjelder fra personlige forhold som væremåte og kommunikasjon, til mer praktiske forhold som transport, infrastruktur og boforhold.

Vold og kriminalitet er i dag et stort problem i Brasil. Dette er hovedsakelig et urbant fenomen, men i mange tilfeller opplevde jeg at brasilianere jeg kom i kontakt med ble svært overrasket av mine gjentatte turer ute i okkupasjonene og bosetningene. Imidlertid følte jeg meg aldri utrygg, og jeg tror mye av skepsisen dessverre er et resultat av at mange brasilianere (særlig fra middelklassen) ikke selv har opplevd kontakt med denne delen av sitt eget samfunn.

Som norsk student med mulighet til å foreta feltarbeid i Brasil, var det klart at jeg var rik i forhold til de personene jeg bodde sammen med og intervjuet ute på den brasilianske landsbygda. Likevel betyr ikke dette at det er uviktig hvordan man oppfører seg. Hesselberg (1998) nevner viktigheten av måten man ankommer stedet man skal oppholde seg på. Jeg brukte mye tid på å bevege meg rundt i området jeg befant meg, og følte at jeg lett kom i kontakt med menneskene.

Jeg oppholdt meg to perioder av kortere varighet på stedene før jeg gjennomførte intervjuene. Dette var i hovedsak for at menneskene kunne bli kjent med min tilstedeværelse. Av praktiske grunner måtte jeg bo sammen med en av familiene i okkupasjonen og i bosetningen, og dette skyltes rett og slett at det ikke fantes andre muligheter for bosted. På en måte var dette positivt da jeg fikk et bedre inntrykk av forhold som jeg ellers ikke ville ha observert. Samtidig opplevde jeg noen ganger at det kunne være til belastning for familien,²² eller at det ble oppfattet som merkelig at jeg bodde sammen med nettopp denne familien.²³ Spørsmålet om man skal belønne informanter eller ikke trodde jeg skulle bli vanskelig, men det forekom aldri som noe problem. Jeg hadde på forhånd bestemt meg for ikke å betale informanten, og dette var heller ikke noe tema som ble tatt opp. Om situasjonen hadde vært mer kritisk ville jeg mulig ha tenkt på en annen måte.

Oppholdene i okkupasjonen og bosetningen var svært interessante, men også fysisk og psykisk krevende. Bortsett fra en situasjon med begrenset tilgang på rent vann, mat og hygieniske forhold, var de personlige og menneskelige aspektene med oppholdet også utfordrende – av den enkle grunn at jeg på mange måter var forskjellig: jeg var jo en norsk student med ressurser, valg og muligheter til å forlate en håpløs situasjon. Allikevel vil jeg vektlegge at mine problemer med å forholde meg til dette var minimale i forhold til de utfordringene og problemene menneskene jeg omgikk hadde som del av sin hverdag. En fordel for meg var at menneskene var vant med å omgås personer utenfra, og de forsto også relativt greit hva jeg skrev oppgave om – for dem var det svært logisk å skulle se på sammenhengen mellom jordreform og

²² Familien måtte for eksempel ved noen anledninger dele matrasjonen sin med meg. Etter mange vurderinger fant jeg det mest hensiktsmessig å ikke ta med mat for de periodene jeg befant meg i okkupasjonen. Denne avgjørelsen ble tatt etter å ha rådført meg med personale fra organisasjoner som arbeidet i området.

²³ Dette forsøkte jeg å løse ved å bevege meg, og å omgås ulike personer, familier og husstander.

matvaresikkerhet. Å oppnå kontakt og tillit gikk fint. Imidlertid følte jeg til tider at de la forhåpninger i at mitt arbeid skulle resultere i endringer. Jeg var imidlertid klar på at jeg aldri gav noen utsikter til dette. Det er kanskje fordeler eller ulemper ved å være kvinnelig student på feltarbeid, jeg opplevde imidlertid ikke noe negativt eller vanskelig relatert til dette.

Disposisjon

I dette kapitlet har jeg redegjort for problemstilling og hovedspørsmål, og kort presentert Projeto Fome Zero som politisk program. Videre har jeg gitt leseren en begrunnelse for valg av tema, samtidig som jeg har gitt et innblikk i det brasilianske samfunnet relatert til oppgavens innhold. Videre redegjorde jeg for valg av metode, og metodologiske aspekter ved feltarbeidet.

I kapittel 2 skal jeg legge frem et analytisk rammeverk som kan anvendes for å studere forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet. Jeg vil ut fra dette besvare den første delen av problemstillingen i sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet, og jordreformers potensielle og reelle mulighet til å redusere matvaresikkerhet. Mot slutten av kapitlet vil jeg komme frem til en operasjonalisering av problemstillingen min som vil legge grunnlaget for de videre analysekapitlene. De påfølgende kapitlene vil struktureres i forhold til oppgavens spørsmål.

Det tredje kapitlet vil først gi en beskrivelse av Brasils politiske og økonomiske utvikling etter President Lula kom til makten. Jeg vil i tillegg presentere en nærmere beskrivelse av PFZ, med hovedvekt på jordreformer. I kapitlet vil jeg belyse det andre spørsmålet i problemstillingen ved å få svar på hva som oppfattes som mulighetene og begrensningene for PFZ sin mulighet og utfordring for å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer.

I fjerde kapittel vil jeg besvare det tredje spørsmålet i oppgaven i hvorvidt det finnes en klar forståelse av hva matvaresikkerhet innebærer, og hva som oppfattes som sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet i Pernambuco. Sentralt i dette kapitelet vil være en presentasjon av ulike aktørers oppfatninger, holdninger og syn på

matvareusikkerhet. I kapitlet vil jeg gi en detaljert beskrivelse og diskusjon av hva som karakteriserer situasjonen til jordløse og jordeiere relatert til matvareusikkerhet.

I femte kapitel vil jeg se på hvordan nasjonale politiske strukturer påvirker lokal politikkutforming og iverksettingen av PFZ. I kapitlet vil den fjerde og siste delen av problemstillingen besvares.

I konklusjonskapitlet vil jeg relatere de ulike delene av oppgaven til hovedspørsmålet, og oppsummere mine hovedkonklusjoner i forhold til de opprinnelige spørsmålene jeg stilte i kapittel en og to.

Teoretisk tilnærming

Hva er matvaresikkerhet ("food security") eller matvareusikkerhet ("food insecurity")? Er alle fattige sårbare for matvareusikkerhet, og hva er forskjellen mellom fattigdom, matvareusikkerhet og sult? Er det alltid slik at jordreformer vil fremme matvaresikkerhet? I dette kapitlet vil jeg legge frem et analytisk rammeverk som kan anvendes for å studere forholdet mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet. Viktig i utviklingen av dette analytiske rammeverket er forståelsen av to sentrale begreper: matvareusikkerhet og jordreform. Ut fra dette vil jeg besvare den første delen av problemstillingen der jeg ønsker å klargjøre sammenhengen mellom jordreformer og matvaresikkerhet, og de potensielle og reelle mulighetene til å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer.

Det finnes mange studier på de to områdene separat, men det finnes få akademiske arbeid som forsøker å se på de ulike aspektene for å forstå denne sammenhengen nærmere. Det er her jeg ønsker å gi et teoretisk og empirisk bidrag. Etter en redegjørelse av tilnærminger til studiet av matvareusikkerhet, avklarer jeg de ulike betydningene av hva begrepet matvareusikkerhet rommer, og viser hvorfor forståelsen av dette er sentralt for å iverksette tiltak på området. Videre presenteres en definisjon av jordreformer, og en diskusjon rundt muligheter og begrensninger med jordreformer. Mot slutten av kapitlet vil jeg presentere en operasjonalisering som vil legge grunnlaget for de videre analysekapitlene.

Matvareusikkerhet og relaterte begreper

Det er i dag en felles enighet om at matvareusikkerhet eksisterer når:

”... mennesker, til alle tidspunkt har fysisk og økonomisk tilgang på tilstrekkelig, trygg og ernæringsrik mat for å leve et aktivt og sunt liv” (FAO 2000b).

Jeg velger i store deler av oppgaven å bruke begrepet *matvareusikkerhet* fremfor *matvaresikkerhet* siden det er i forhold til matvareusikkerhet at utfordringene og problemene best kan forstås. Begrepet matvareusikkerhet har gjennom tiden skiftet innhold og mening. Dette er både et resultat av en økt akademisk forståelse på området, men også knyttet til en generell samfunnsmessig utvikling og mer teknologiske forhold som eksempelvis produksjon og distribusjon av mat. Denne endring i tilnærming har innvirkning på forståelsen av matvareusikkerhet, hvorfor det oppstår, og også hvilke tiltak som kan løse problemet. Tidligere knyttet man matvareusikkerhet hovedsakelig til tilstander som hungerskatastrofer og sult, og et hovedfokus lå på sammenhengen mellom matvaresikkerhet og nasjonal- og global matproduksjon. Fram til 1980-tallet var studier på matvareusikkerhet sentrert rundt forhold knyttet til tilgjengeligheten av mat, og balansen mellom økning i matvareproduksjon og relativ befolkningsvekst (von Braun et al. 1992). Her ble matvaresikkerhet målt ved å sammenlikne mengden mat tilgjengelig i et område i forhold til det som var nødvendig for befolkningens forbruk. Denne tilnærmingen mistet imidlertid mye av sin relevans på bekostning av en tilnærming under betegnelsen berettigelse (”entitlement”), som vil diskuteres senere i kapitlet.

I dag er det vanlig å forstå både feilernæring, sykdom, helse, sanitærforhold, omsorg og matvaner som en del av begrepet matvareusikkerhet, og analysenivået er i økt grad på individer og/eller husholdninger. Fra fokus på en samlet global, nasjonal eller regional mattilgjengelighet, og parallelle politiske tiltak relatert til dette, er i dag oppmerksomheten rettet mot forhold som tilgang, sårbarhet og berettigelse (FAO 2000b; Maxwell & Frankenberger 1992). Begrepet matvareusikkerhet har en mangfoldig betydning, og nedenfor vil jeg se på ulike aspekter knyttet til dette.

Matvareusikkerhet ("food insecurity")

Det er en felles enighet om at det eksisterer en situasjon av matvareusikkerhet når: "mennesker mangler en sikker tilgang på nødvendige mengder mat og ernæring for å opprettholde normal vekst og utvikling, og et aktivt og sunt liv" (FAO 2000b). Matvareusikkerhet kan være forårsaket av ulike forhold som manglende tilgjengelighet av mat, manglende kjøpekraft, utilstrekkelig fordeling og manglende berettigelse. Tilstanden blir sett i nær sammenheng med faktorer som dårlige helse- og sanitærforhold, utilstrekkelig omsorg/pleie og matpraksis og kan videre forstås som kronisk, sesongavhengig eller midlertidig (Ibid.). Selv om det eksisterer en generell enighet om en *formell definisjon* av begrepet matvareusikkerhet er det nødvendig med en videre diskusjon av ulike aspekter ved begrepet, skille disse fra hverandre, samt å se sammenhengen mellom disse. Dette er sentralt både for å kunne analysere det aktuelle matvareusikkerhetsproblemet, samt å utvikle politiske tiltak for å forbedre situasjonen. Som Maxwell & Frankenberger (1992) påpeker er den eklektiske tilnærmingen og de ulike betydningene relatert til matvareusikkerhet fruktbart, men kan også føre til en begrepsmessig forvirring. Nedenfor vil jeg derfor forsøke å oppklare forhold knyttet til begrepet matvareusikkerhet.

Sult ("hunger")

"Feilernæring", "underernæring" og "sult" er relaterte begreper men blir ofte brukt på en slik måte at de skaper forvirring og sammenblanding for akademikere, byråkrater, politikere og andre aktører i de fleste land. Til tross for den gjentatte bruken av ordet "sult" mangler begrepet en tilstrekkelig vitenskaplig definisjon. Det kan referere til ulike tilstander av alvorlighet, men det eksisterer i dag ingen generell enighet om hvordan tilstanden "sult" kan måles (Banik 2002:59). På det mest generelle nivået referer sult til et: "... symptom or a sensation which is expressed as a craving for food" (Robson 1972:2),¹ men som Payne (1994:86)² beskriver kan sult i andre situasjoner være: "... an expression of keen and healthy appetite." Det er dermed viktig å se på andre aspekter av

¹ Sitert i Banik (2002: 59).

² Sitert i Banik (2002: 59).

begrepet matvareusikkerhet som kan være med på å gi en bedre forståelse av tilstanden enn den generelle og lite spesifikke termen ”sult”.

Feilernæring (”malnutrition”) og underernæring (”undernutrition”)

Feilernæring er en tilstand forårsaket av en ubalanse i næringsstoffene i maten en person spiser (FAO 2000b). Maten kan tilfredsstille appetitten, men næringsstoffene som blir konsumert er ikke tilfredsstillende for å holde kroppen i normal funksjon. Ubalansen i matinntaket kan resultere i en situasjon av ”overernæring” eller i en situasjon av underernæring. Overernæring er et for høyt inntak av mat, mens underernæring defineres primært som en tilstand der kroppen får i seg mindre energi fra maten som konsumeres, slik at kroppen har vanskeligheter med å opprettholde sine normale fysiske og kjemiske funksjoner (Banik 2002: 59). Feilernæring er dermed en samlebetegnelse for vidt forskjellige kroppslige tilstander ikke bare knyttet til kvantiteten av matinntak (for mye eller for lite), men også til kvaliteten av matinntaket (som for eksempel innholdet av vitaminer, proteiner og mineraler) (Ibid.).

Sult (”starvation”) ³ og hungerkatastrofer (”famine”)

Starvation referer til en langvarig og uavbrutt periode med mangelfullt matinntak (og energiinntak), og vil resultere i et menneskes død om situasjonen ikke opphører. Når en slik situasjon fører til en rekke dødsfall i et samfunn brukes ofte begrepet hungerkatastrofe (Banik 2002). Tidligere ble hungerkatastrofer relatert til en ekstrem matmangel der resultatet var omfattende dødsfall, også beskrevet som samfunnskriser, men Banik (Ibid.) kommenterer at slike konvensjonelle definisjoner har blitt utfordret de senere årene. Kritikken går på at hungerkatastrofer ikke alltid innebærer omfattende dødsfall, og at mange hungerkatastrofer primært er forårsaket av sykdom, ikke nødvendigvis mangel på mat.

³ Det finnes ikke noe godt norsk uttrykk å ta i bruk som eksakt dekker den engelske termen.

Hva kan best beskrive situasjonen i Brasil?

I Sør – og Mellom Amerika, inkludert Brasil, er det ikke snakk om tilstander som kan beskrives som hungerkatastrofer uansett hvilke definisjoner man benytter. Vi ser også at matvareusikkerhet krever tiltak på ulike områder som ikke kun dekker et behov for mat, men også forhold knyttet til tilgang til god helsestell, vann og utdanning. Sentralt for å kartlegge matvareusikkerhet er bruken av definisjoner og metodologiske forhold (von Braun et al. 1992; Drèze & Sen 1989). Valg og bruk av definisjoner får konsekvenser for metodene man tar i bruk, og valg av metode vil igjen påvirke det resultatet man sitter igjen med, og videre ha praktiske konsekvenser for politikktutformingene på området. Jeg vil nedenfor kort kommentere forhold knyttet til dette.

Matvareusikkerhet: globale trender og utfordringer

Over 800 millioner mennesker i verden i dag får ikke tilfredsstilt sine grunnleggende ernæringsbehov, og millioner av mennesker lider av sykdommer relatert til manglende eller mangelfull ernæring (UNICEF 2001). Problemene resulterer ikke bare i dårlig mental og fysisk utvikling, men også menneskelige lidelser og sosiale og økonomiske tap for nasjoner (WHO 1996). Hva er årsakene til dette, hva er de ulike problemene i verden, og hvilke løsninger finnes?

Verdens totale mattilførsel har økt betraktelig de siste 40 årene, men FNs Mat – og Jordbruksavdeling, FAO, viser i rapporten *The State of Food Insecurity in the World* at det fortsatt eksisterer om lag 840 millioner under- og feilernærte⁴ mennesker i verden (FAO 2003:4). Majoriteten av disse menneskene er å finne i utviklingsland, men problemer eksisterer også i i-land, særlig i overgangsregimene i Øst-Europa. Det har skjedd visse bedringer i noen land, men de samlede tallene viser dessverre en stadig økning: siden 1995 har tallet økt med 18 millioner mennesker. På det regionale nivået har det skjedd en samlet nedgang i Asia og i Stillehavsområdet samt i Latin Amerika og i Mellom Amerika, mens det har skjedd en økning i Afrika sør for Sahara, nær Østen og

⁴ På engelsk benyttes termen *undernourishment*, som beskriver et matinntak som er utilstrekkelig for å få tilfredsstilt energibehovet, og resultatet av denne tilstanden er underernæring (FAO 2003: 4). Det finnes ingen presis norsk oversettelse av begrepet.

i Nord Afrika. Imidlertid eksisterer det store forskjeller innad i regioner så vel som innad i landene (Ibid.: 6).

FAOs rapport viser at det i første halvdel av 2003 var 36 land i verden som hadde behov for internasjonal nødhjelp. Årsakene til dette beskrives som varierte og komplekse der naturkatastrofer, spesielt tørke, var en viktig faktor. Menneskelig aktivitet er imidlertid også i økende grad en sentral forklaringsfaktor, og som rapporten understreker: "... the problem is not so much a lack of food as a lack of political will" (Ibid.:4). Det kan også skimtes systematiske regionale utfordringer; mens tørke, borgerkrig og HIV/AIDS er en viktig faktor for matvareusikkerhet på det afrikanske kontinentet, er det internasjonale handelsmarkedet, og særlig en liberalisering av jordbrukssektoren, en viktig faktor i Latin – og Mellom Amerika. Forklaringene og analysene gjort av FAO peker på at land som vellykket har redusert forekomsten av matvareusikkerhet er karakterisert ved høyere økonomisk vekst, særlig i jordbrukssektoren. Landene har også lavere befolkningsvekst, lavere forekomst av HIV og høyere rangering på UNDPs *Human Development Index*. Videre viser rapporter at flesteparten av mennesker i matvareusikkerhet lever i rurale områder. Rurale områder er ofte avsideliggende fra hvor politiske beslutninger blir fattet, samtidig som offentlig oppmerksomhet og media er manglende. Dette fører til at lite påpasselighet blir rettet mot denne gruppen, med unntak av når det oppstår store kriser som krig eller naturkatastrofer.

I de siste årene har mange land iverksatt mat – og ernæringsprogrammer. FAO har gjennomført en analyse av slike programmer, og konkluderte med at vellykkede programmer kjennetegnes ved en sterk politisk støtte, effektiv samhandling mellom ulike sektorer, deltakelse fra lokalsamfunn, myndiggjøring av mennesker, og vektleggingen av eksisterende strukturer og kulturelle forhold i samfunnene. På det internasjonale nivået er det også satt i gang forsøk for å redusere matvareusikkerhet. Det mest kjente er Verdens Matvareprogram (WFP) som er FNs initiativ i den globale kampen mot matvareusikkerhet, etablert i 1963. Målet for programmet er både bistand i nødssituasjoner og å stimulere en økonomisk- og sosial utvikling i landene. I 2002 bisto

programmet 72 millioner mennesker i 82 forskjellige land.⁵ FNs Utviklingsprogram, UNDP, har også utviklet et Globalt Program for Matvaresikkerhet og Jordbruk (GPFSA), med særlig vekt på sammenhengen mellom jordbruk, miljø og matvaresikkerhet.⁶

Drèze & Sen (1989) diskuterer vanskeligheten med å kartlegge hvor mange mennesker som lever i en situasjon av matvaresikkerhet. Årsaken er hovedsakelig ikke mangelen på data for å foreta beregninger (selv om mangelfull data eksisterer), men primært fordi det eksisterer store begrepsmessige forskjeller i bruken av definisjoner og metoder. Ulik bruk av definisjoner ender derfor opp med forskjellige resultater. Dette er imidlertid svært viktig når man beveger seg til utforming av politikk. En overestimering kan bety at de mest trengende ikke får tilstrekkelig hjelp fordi ressurser blir spredt på en bredere, men mindre akutt trengende befolkning, men en underestimering kan føre til en neglisjering av problemet og resultere i at for få ressurser blir allokert for å endre situasjonen (Ibid.). Videre peker von Braun et al. (1992) på hvordan definisjonsmessige og metodologiske problemer, samt inadekvat datamateriale, gjør det vanskelig å vite eksakt hvor mange personer som opplever matvaresikkerhet, hvem disse personene er og hvor de befinner seg. Forskjeller mellom regioner så vel som endring over tid kompliserer også identifiseringen. Imidlertid er dette sentrale dimensjoner for å fremme en effektiv politikktutforming i forhold til matvaresikkerhet (Ibid.).

Jordreform

Jordreform er en samlebetegnelse for ulike prosesser knyttet til eierskap og bruksretten til jord. I etterkant av andre verdenskrig skjedde det en rekke initiativer til jordreformer i utviklingslandene. Forsøkene i Japan, Taiwan og Sør Korea gav spesielt inspirasjon til å ta et oppgjør med den skjeve jordfordelingen som ble oppfattet å lede til sosiale og politiske konflikter og økonomisk stagnering (Thiesenhusen 1995). Ulike jordbruksmodeller gav grunnlag for ulike reformer, og resultatene fra reformene er svært forskjellige. Tilgang til jord gir kanskje en direkte assosiasjon til redusert

⁵ URL: <http://www.wfp.org>

⁶ URL: <http://www.undp.org>

matvareusikkerhet siden mennesker kan få mulighet til autokonsum fra egen produksjon, og/eller jorden kan være et middel til inntektsgenerering. Likevel viser tidligere forsøk at jordreformer kan være effektive i visse situasjoner, mens ineffektive i andre. Det sentrale er hva jordreformene *reelt* innebærer, og også hvilke parallelle tiltak som iverksettes for befolkningen.

Definisjoner og begrepsavklaring

I generelle termer innebærer jordreform tilgang på jord for jordbruksarbeidere og småprodusenter som enten eier for lite jord eller ikke har tilgang på jord. Det innebærer også en rettsmessig forsikring i forhold til bruksrett av jord (Ghimire 2001: 14). Uttrykket "land to the tiller" er kjent fra litteraturen om jordreformer og innebærer en omfordelingen av rettighetene til jordeierskap til fordel til de som fysisk driver jorden på bekostning av jordeiere og aktører med spekulativ interesser i eierskap til jord (Barraclough 1991: 102; Thiesenhusen 1995). Jordreform inkluderer derfor:

(...)both redistributing land and assisting new land owners by assuring them inputs and markets, extending credit, and imparting certain technology that will help them to become agricultural producers (Thiesenhusen 1995: 12).

Et interessant forhold er at det i det engelske språket skilles mellom termene "land reform" og "agrarian reform", mens det på spansk og portugisisk ikke eksisterer noe skille mellom de to begrepene. Termen dekkes heller av begrepet *reforma agrária*. "Land reform" innebærer kun forhold knyttet til rettigheten og eierskapet til jord, mens "agrarian reform" innebærer at det i tillegg må skje parallelle endringer i de institusjonelle forholdene knyttet eksempelvis tilgangen på infrastruktur, markeder, vanningsystem, subsidier osv. (Thiesenhusen: Ibid.).

Et viktig aspekt ved jordreformer er at de fleste forsøkene er mindre omfattende enn det planlagte jordreformprogrammet. Årsaken til dette er særlig motstanden de møter fra motstridende økonomiske og politiske interesser, jordeiere eller problemer i iverksettingsprosessen. Det er derfor i kun et fåtall av tilfeller at definisjonen til Thiesenhusen (Ibid.) beskriver de konkrete tiltakene og utfallene. Det er dermed viktig

å skille mellom på den ene siden de formelle definisjonene og på den andre siden de reelle tiltakene.

Jordreformer kan skje på ulike måter: jord kan omfordeles fra store eiendommer til mindre og private eiendommer; til kooperativer eller statseide gårder; kontrakter for bruksrett kan forbedres til fordel for den leiende; eller jord kan bli gitt eller solgt bort til den som driver jorden; jordreform kan bety privatisering av jord som drives etter sedvanerett, eller bosettingsreformer på offentlig jordområder (Jazairy et al. 1992:106).⁷ I denne oppgaven er jeg hovedsakelig opptatt av omfordelende jordreformer gjennom eierskap til jord.

Argumentene for fordeling av jord

Argumentene til fordel for jordreformer er flere og ulikt teoretisk begrunnet, men det er en oppfatning at reformene skal ha økonomiske så vel som politiske og sosiale effekter. De som skriver i favør av jordreformer ser ofte spørsmålet om tilgang til jord i et bredt samfunnsøkonomisk perspektiv. Logikken er for eksempel i følge Ortega (1982; 1985)⁸ å se sammenhengen mellom tilgang på jord, forbedret produksjon, økte inntekter, fremveksten av en rural middelklasse, industrialisering og økonomisk vekst.

Et økonomisk argument for jordreformer er prinsippet om det motsatte forholdet mellom størrelse og produksjon.⁹ Dette prinsippet bygger på en oppfatning om at mindre områder er mer produktive enn større områder. Imidlertid er denne påstanden avhengig av en rekke andre forhold enn kun størrelsen på jordområder alene, spesielt faktorer som kvaliteten på jordsmonn og irrigasjon.

Jordreformer blir også oppfattet å ha en sosial dimensjon fordi de kan bryte inn i lokale maktstrukturer og gi rettigheter og deltakelse til en tidligere marginalisert gruppe av befolkningen ved å gi mennesker kontroll og uavhengighet gjennom tilegnelsen av jord. Slik kan egalitære relasjoner erstatte tradisjonelle føydale forhold (Barraclough 1991). Argumentet om likhet og rettferdighet benyttes også der det blir sett på som

⁷ I Brigham (2003).

⁸ Sitert i Thiesenhusen (1995:26).

⁹ En rekke empiriske analyser viser at små områder kan produsere og ha større fortjeneste enn store jordområder dersom de opererer under samme grad av teknologi (Berry & Cline 1979; Barraclough 1973; Dorner 1971; Thiesenhusen 1989).

uetisk at få jordeiere sitter med store jordområder som ikke er produktive, mens det fins en stor gruppe av småeiere og jordløse. I andre situasjoner, blir tilgang til jord knyttet sammen med menneskerettigheter, kjønnsforhold og miljøspørsmål.¹⁰

Jordreformer blir sett på som en av fremgangsmåtene til å redusere fattigdom og ulikhet. Som vi senere skal se knyttes dette særlig til forståelsen av *relativ fattigdom*. Årsaken er at ulik struktur i jordeierskap oppfattes som en av hovedgrunnene til ulikhetene i rural inntekt og velferd, og dette virker som et hinder for fattigdomsreduksjon (El-Ghonemy 1990).¹¹ I dag er den nye interessen for jordreformer først og fremst knyttet til oppfatningen om at fattigdom ikke kan reduseres uten en fordeling av ressurser (Alexandratos 1995: 318; Tyler et al. 1993:3). Samtidig er det en tro på at økonomisk vekst kun kan skje dersom det skjer en viss fordeling av velferd i samfunnet (Khan 2000).

Dette avsnittet har gitt oss en bakgrunn for å se på hva som menes med jordreformer og hva argumentene og prinsippene for jordreform bygger på. Det neste steget er å studere iverksettingen av jordreformene for å få et innblikk i hva dette innebærer. Før jeg gjør dette vil jeg kort gjøre rede for ulike hovedtyper av omfordelende jordreformer.

Ulike typer av omfordelende jordreformer

I konteksten av økonomisk stagnering, gjeldskriser og en nyliberal politikk, ble 1980 og 1990-tallet en periode der statlig inngripen ble sett på som et hinder for modernisering og utvikling, og jordreformer ble også oppfattet som ugunstige av økonomiske og politiske årsaker (FAO 2000a). Jordreformer er i dag igjen tilbake på den politiske agendaen, men nå også med en annen tilnærming enn den klassiske statsledede omfordelende. I utviklingen av en markedsdrevne tilnærming til jordreformer står aktører som Verdensbanken i spissen. Tilnærmingen kommer som et utfall av de manglende resultatene, særlig på det Latin Amerikanske kontinentet, med statsledede reformer. Markedsledede reformer skal særlig forhindre de feilene som ofte ble

¹⁰ Dette er forhold som er svært viktige, men som av praktiske grunner ikke vil bli diskutert videre i denne oppgaven.

¹¹ Se også Khan (2000); IFAD (2004).

forbunnet med mislykkede reformer: sentraliserte organer og postreformkonflikter (Binswanger 1996). Forsøk på markedsbaserte jordreformer er særlig forsøkt gjennomført i Colombia, Sør Afrika og Brasil.

Markedsbaserte jordreformer, også kalt forhandlingsbaserte jordreformer, bygger på en frivillig overføring av jord mellom en villig selger og en villig kjøper. Statens rolle i prosessen reduseres til forsikring om at jord som er forhandlet frem er ”ren” for salg og at prisen er ”akseptabel”. Finansieringen skjer på grunnlag av lån, hovedsakelig fra privat sektor, der kun en begrenset andel er subsidiert (Deininger 2001).

Tilnærmingen bygger ikke på at ”markedet alene” skal overføre jord for å møte behovet til fattige, men at strategisk offentlig støtte kan bidra til en løsning på dette. Logikken bygger på en tilgangs- etterspørselsdynamikk der det første steget er å fjerne insentiver som gjør det interessant å holde på jord for andre grunner enn produksjon, for deretter å tilby de fattige subsidier og lån for å inngå forhandlinger med villige selgere (World Bank 1999). Det vektlegges at den nåværende økonomiske situasjonen i Latin Amerika er særlig politisk og økonomisk gunstig for denne tilnærmingen. Sammen med strukturaltilpasningspolitikken og elimineringen av subsidier som diskriminerte til fordel for store jordeiere, har prisene på jord tilknyttet store gårder gått drastisk ned i verdi, og tilgjengeligheten på jord har økt (de Janvry et al. 2001; World Bank 1999).

Markedsdrevne jordreformer hindrer den bilaterale forhandlingen mellom jordeiere og regjeringen, og oppmuntrer til konkurranse mellom selgergruppen og kjøpergruppen. Det hindrer også en forsinkelse av prosessen grunnet konflikter vedrørende kompensasjonsforholdene. De begrensede evalueringene som er blitt gjort av en markedsbasert tilnærming til jordfordeling er imidlertid ikke udelt positive. Konklusjonen er at lokale eliter og maktkonsentrasjon på det lokale nivået gjør forhandlingen mellom en villig kjøper og en villig selger svært kompleks og lite egalitær. De nye jordeierne har fortsatt behov for subsidier og lån til kjøp, kreditt og ikke minst investeringer i lokalsamfunn i forhold til infrastruktur, irrigasjon og service, noe som krever aktive tiltak fra staten. Investeringer fra privat sektor er ofte begrensede og lite stabile i rurale områder (Borras 2003).

Den markedsbaserte tilnærmingen til jordfordeling er klart forskjellig fra statsdrevne jordreformer, men viser samtidig hvor relevant jordreformer fortsatt er ved

at eksempelvis internasjonale aktører, som Verdensbanken, engasjerer seg. Samtidig kan man rette spørsmålstegn ved om de nye tilnærmingene angriper de problemene som faktisk er avgjørende for at jordreformer kan fungere.

Jeg vil nedenfor gjøre rede for iverksetting av statsdrevne jordreformer i andre regioner og land for å se hva disse har resultert i, og hva som kjennetegnet reformene.

Regionale eksempler på omfordelende jordreformer

En gjennomgang av tidligere forsøk på omfordelende jordreformer er av interesse for å studere hva som karakteriserer de ulike reformene, og om det er mulig å finne fellestrekk for hvilke konklusjoner man kan trekke fra disse.

Erfaring fra Asia

I asiatiske land har jordreformene særlig blitt fremhevet som ”vellykkede”, og det er også her min gjennomgang starter. Selv om den politiske konteksten og de geopolitiske forholdene gjør det lite relevant å spekulere i om disse kunne la seg replisere i andre land i dag, mener jeg likevel at de er et interessant utgangspunkt. I Japan skjedde iverksettingen av jordreformer i kjølvannet av andre verdenskrig og gjennom støtte fra de amerikanske okkupasjonsstyrkene. Viktig i denne alliansen var at rurale makteliter effektivt kunne utfordres. Jordeierne ble kompensert gjennom kontant betaling og avdrag, og de rurale arbeiderne ble værende på jorda de tidligere hadde arbeidet på, og fikk nå fullt eierskap til jorden. Nøkkelfaktorer som ofte blir oversett i litteraturen, men som er essensielt i forståelsen av de vellykkede jordreformene, var godt utarbeidet assistanse, oversikt over jordeierskap (”land records”) og et effektivt byråkrati (FAO 2000a).

Republikken Korea kan også vise til en vellykket iverksetting av jordreformer. Tidspunktet er også her i etterkant av andre verdenskrig. En viktig faktor for å forstå de vellykkede reformene var den egalitære utviklingen og støtten til lokalsamfunn og kommuner i forbindelse med administreringen av jordreformene. I etterkant av reformene har det vært mulig å vedlikeholde en lokal dynamisk og kontinuerlig utvikling av jordbruket, og en inklusjon av småbønder.

I Taiwan ble jordreformene tvunget igjennom av den Nasjonalistiske Regjeringen som hadde søkt eksil fra fastlandet. Den nye regjeringen hadde dermed ingen krav, eller forhold til, de lokale jordeierne. Viktige faktorer var også presise data omkring jordholdinger og et uavhengig byråkrati. Tidligere jordeiere ble kompensert med industrielle bånd, og de fikk dermed en alternativ kilde til inntekt i den urbane industrielle sektoren (Ibid.).

Jordreformene i Kina er det mest omfattende jordreformprogrammet som til i dag har funnet sted. Den nye regjeringen hadde behov for en politisk base blant bøndene, og i 1949 ble det satt i gang en massiv fordeling av jordområder. Jordeiere ble ikke kompensert og nye eiere var ikke forventet å betale for jorden de mottok. Det umiddelbare resultatet var imponerende, men kollektiviseringen som startet i 1956 fikk imidlertid fatale konsekvenser. Dette skulle vise seg å bli en politisk, økonomisk og humanitær katastrofe, og nedprioriteringen av familiegårdene resulterte i at det mest omfattende jordreformprogrammet ført til verdens største hungerskatastrofe¹² (Barraclough 1991). Lærdommen fra dette eksempelet er at jordreformer kan ha fatale konsekvenser dersom de ikke er nøye planlagt og kun baseres på politisk ideologi.

Erfaring fra Latin Amerika

Latin Amerika har også hatt sine forsøk på jordreformer, men med svært ulike utfall i forhold til i Asia. Revolusjonen i Mexico i 1910 ble etterfulgt av en rekke forsøk på jordreformer i regionen (Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua og Peru). I følge Thiesenhusen (1995) var det imidlertid kun jordreformene i Mexico og Bolivia (muligens også Cuba) som gav potensialer for en slik radikal endring av samfunnene som kunne spores i Asia. De fleste forsøkene blir beskrevet som "... kun så omfattende at de holdt en revolusjon tilbake" (Ibid.: 160).

Thiesenhusen (Ibid.) tolker jordreformen som fant sted i Mexico på 1930-tallet som mulig grunnet vilje og ønsker fra politiske ledere, mobiliserte bønder, og en svekket jordeierelite. Imidlertid var dette engasjementet "populistisk", og på 1970 og 1980-tallet hadde de politiske lederne mistet interessen av jordreformene, bøndene

¹² Mellom 1958 og 1961 omkom over 20 millioner mennesker (Drèze & Sen 1989).

hadde blitt kooptert og kontrollert av politiske partier og de store jordeierne hadde utviklet seg til mektige politiske og økonomiske aktører gjennom utviklingen av et kommersielt jordbruk. Jordreformene mistet mye av sin base med grunnlovsendingene fra 1991 som innebar en avslutning i regjeringens politikk som garanterte en omfordeling av jord fra store jorderområder, *haciendas*, til mindre enheter.

Jordreformene på Cuba etter revolusjonen i 1959 var den mest drastiske i Latin Amerika. Motivet var i hovedsak å skape politisk støtte på den kubanske landsbygda. Over tre fjerdedeler av landets jorderområder ble ekspropriert, og den todelte jordbruksstrukturen avskaffet. Småeiere ble organisert i kooperativer, og administrasjonen av disse ble tatt over av staten. I etterkant av reformene er det bekreftet at helse – og ernæringstilstanden til den rurale befolkningen raskt ble forbedret, men det vedvarende problemet har vært å øke jordbruksproduksjonen (Ibid.). Imidlertid er det vanskelig å kommentere forholden i dette tilfellet på grunn av Cubas spesielle politiske og økonomiske situasjon.

Erfaring fra Afrika

En mer samtidshistorisk jordreformsprosess skjer i dagens Zimbabwe. Landet gjennomførte en omfattende, kontroversiell og voldelig jordreformsprosess mellom 2000 og 2002. President Mugabe og hans regjering rettferdiggjorde reformene ut fra motivet om å redusere forskjeller og fattigdom, og ut fra en bredere kontekst der jordreformer skulle hankses med den historiske uretten der en hvit elite hadde eierskapet til store deler av den dyrkbare jorden. Totalt 11,5 millioner hektar hadde skiftet eiere i løpet av to og et halvt år. Sachikonye (2003) analyserer jordreformsprosessen og peker på alvorlige problemer med forflytning av store deler av befolkningen, arbeidsløshet, produksjonssammenbrudd og matvarekriser.¹³ Gruppen som særlig ble rammet var tidligere jordbruksarbeidere som ikke ble absorbert av jordreformsprosessen. Etter opprinnelig å ha levd under kummerlige forhold som leilendinger på de store gårdene, ble de ytterligere marginaliserte gjennom tap av arbeid, inntekt og berettigelse knyttet til velferdstilbud på gården de var sysselsatte. I

¹³ En periode med tørke i 2000/01 forverret i tillegg situasjonen.

Sør Afrika er det i dag et sterkt press for å fordele jorden gjennom ulike tilnærminger til jordreformer.¹⁴ To tredjedeler av den produktive jorden eies fortsatt av en hvit elite av kommersielle bønder, og jordreformsprosessen blir oppfattet som en sentral del av landets demokratiske konsolidering (van Zyl et al. 1996). Jordreformer har imidlertid ikke hatt en signifikant påvirkning på verken den ulike fordelingen av jord eller levevilkårene til den rurale befolkningen (SLSA 2001). Det pekes på problemer knyttet til statens tilbaketrekning i fordelingen av økonomiske ressurser tilknyttet jordreformene, en svært byråkratisk og sentralisert prosess, administrasjonsvansker og opposisjon fra hvite jordeiere (Ibid.).

Med utgangspunkt i denne gjennomgangen av utvalgte eksempler ser vi at iverksettingen av jordreformer har hatt svært ulike resultater. Med unntak av de asiatiske landene har det generelt vært få vellykkede resultater. Nedenfor vil jeg derfor kort summere opp hva som er generelle trekk, og mulighetene og begrensningene med reformene.

Iverksetting av jordreformer

Jordreformer har i teorien et signifikant potensial til å redusere fattigdom, ulikheter og matvareusikkerhet, fremme økonomisk vekst samt å gi sosiale rettigheter til marginaliserte grupper. Studerer vi imidlertid de empiriske eksemplene ovenfor er problemene i iverksettingen av jordreformene flere. Disse begrensningene er viktige å ta i betraktning. Eksemplene fra Asia er på en måte unike, men peker samtidig på visse grunntrekk som oppfattes som sentrale for alle jordreformer uavhengig av tid og sted: sterk politisk vilje, et effektivt byråkrati, teknisk assistanse og integrasjon av den reformerte sektoren, klare eierskapsforhold og nøye planlegging. Sentralt var også svekkelsen av rurale makteliter, men også en viss kompensasjon av tidligere jordeiere slik at reformene ikke ble lammet av sosiale konflikter. Reformene ble også iverksatt i løpet av forholdsvis kort tid. I Asia, til kontrast fra andre land, skjedde det en omfordeling av eierskap og ikke en omfordeling av jord. Slik var det mulig å integrere

¹⁴Jordreformer i Sør Afrika har tre tilnærminger: oppreisningsreformer; omfordeling; og sikring av gårdsarbeideres bruksrett (Bjørnsen 2004).

de nye jordeierne raskt i jordbrukssektoren. Snart var de nye jordeierne selvstendige og mindre avhengig av statlig støtte og subsidier, noe som har vært et gjennomgående kjennetegn ved den reformerte sektoren særlig på det latinamerikanske kontinentet.

Til kontrast kan forsøkene i Latin Amerika i svært liten grad vise til noen av disse forholdene. Thiesenhusen (1995) kommenterer at staten enten var ute av stand til eller uvillig til å iverksette de tiltakene som måtte være til stede for at reformene skulle fungere. Programmene var generelt svakt økonomisk prioritert, slik at service, input og institusjonell utvikling ikke fant sted, eller skjedde for sent. De var også svært byråkratiske med en ”ovenfra og ned tilnærming”, og med minimal deltakelse fra de som var målgruppene for reformene. Ofte var de også populistisk fundert, og det langsiktige perspektivet manglet. Målet var heller å vinne stemmer enn en reell interesse av en samfunnsmessig fellesnytte.

Nå vil jeg kort kommentere noen sentrale poenger i forbindelse med jordreformer i moderne samfunn, ofte ikke reflektert i den tidligere debatten på området. Som de Janvry og Sadulet (1989) kommenterer er det et poeng at omfordelende jordreformer er problematisk i en tid der et kommersielt jordbruk har oppnådd en politisk og økonomisk styrke. Overføringen av jord fra store til mindre områder krever blant annet endringer i produksjonsmønstre og offentlig prioriteringer. I tillegg møter ofte reformforsøkene politisk motstand som ikke er ønskelig. Interessant i denne diskusjonen er Rashids (2000) brutale kommentar om at jordreformer ikke kan iverksettes i demokratier. Hans argument er at demokratier ikke kan gjennomføre storstile jordreformer fordi for mange interesser må tas i betraktning, noe som er et hinder for iverksettingen. Videre hevder han at dersom jordreformer skjer i demokratier vil de være delvise og ufullstendige og dermed ha begrenset effektivitet (Ibid.: 33).

Det ligger klart noe i dette argumentet, men det er likevel viktig å innse at så lenge demokratiet nettopp forbindes med en rettferdig fordeling av goder og ressurser, vil fortsatt kravet om jordreform eksistere. Mobiliseringen av jordløse i ulike land kan ikke ignoreres, og svarer for seg selv til behovet for å utarbeide en politikk som gjør dette mulig, selv i demokratier.

Et analytisk rammeverk for å studere forhold mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet

Frem til nå har jeg i dette kapitlet forsøkt å gi en bedre forståelse av de to begrepene matvareusikkerhet og jordreformer. Matvareusikkerhet er et sammensatt begrep som referer til ulike tilstander som krever ulike tiltak. Jordreformer har i teorien potensialet til å redusere matvareusikkerhet fordi tilgang til jord kan gi mennesker økt inntekt og kjøpekraft, som igjen kan ha en positiv innvirkning på menneskers helse – og ernærings situasjon. I denne siste delen av kapitlet vil jeg vise hvordan jeg konkret vil forsøke å besvare den første delen av oppgavens problemstilling: Hva er de potensielle og reelle mulighetene til å redusere matvareusikkerhet gjennom jordreform? Utgangspunktet er fattigdom, men jeg vil først starte med å kort diskutere tidligere forskning på dette området med fokus på Latin Amerika.

Tidligere forskning med fokus på Latin Amerika

Studiet utført av Victoria & Vaughan (2000) ser på sammenhengen mellom jordkonsentrasjon, jordbruksproduksjon og feilernæring hos spedbarn i Brasil, og studien fant en klar sammenheng mellom jordtilgang og barns ernærings tilstand. Høy jordkonsentrasjon var korrelert med høyere grad av feilernæring og spedbarnsdødelighet. Studiet viser at de sentrale faktorene som reduserer feilernæring og spedbarnsdødelighet er eierskap til jord, tilstrekkelig lønninger, tilgang på helsetilbud og god hygiene. Jordtilgang alene er dermed ikke tilstrekkelig for en forbedret ernærings tilstand og viser det flerdimensjonale innholdet i begrepet matvareusikkerhet. Gross & Underwood (1971)¹⁵ studerte to separate grupper av familier i nordøst Brasil, den ene gruppen bestående av jordeiere og butikkeiere, og den andre gruppen av lønnsarbeidere på jorden. De fant en positiv sammenheng mellom tilgang på jord og god ernærings tilstand. En studie av samme type i delstaten Minas Gerais og São Paulo gav samme konklusjon (Miranda 1977; Monteiro 1979).

¹⁵ Sitert i Victoria og Vaughan (2000).

Studier i andre Latin Amerikanske land har også sett på sammenhengen mellom feilernæring og jordreformer. Hernandez et al. (1977)¹⁶ utførte to antropometriske undersøkelser og en undersøkelse om matinntak i den samme regionen i Mexico i 1958 og 1971, rett før og rett etter et jordreformprogram ble iverksatt. Gjennomsnittlig matinntak økte for mottakere av jord, men denne endringen forekom kun i den gruppen med høyest inntekter. Konklusjonen var at jordreformer alene ikke nødvendigvis fører til bedring i matinntak for jordbruksarbeidere i de lavere inntektsgruppene, ei heller hinder feilernæring. Den sentrale variabelen var økte inntekter.

En studie utført av Valverde et al. (1977)¹⁷ fra Guatemala mellom grupper av jordløse og jordeiere viste høye tilfeller av lav vekt for alder hos barn av begge gruppene. Imidlertid viste det seg at alle jordeiere hadde tilgang til mindre jord enn det som var foreslått i jordreformprogrammet, og jorden var ofte av svært dårlig kvalitet. I Costa Rica, der tilfellene av spedbarnsdødelighet og feilernæring er relativt lave, viste en studie utført av Rawson & Valverde (1976)¹⁸ et høyt tilfelle av lav vekt for alder hos barn av jordbruksarbeidere som eide mindre områder enn for barn av større jordeiere.

I avsnittet om iverksettingen av jordreformer så vi at et hovedfokus var på tekniske og politiske sider ved reformene, mens dette avsnittet viser til viktigheten av tiltak rettet mot helse og velferd. Studiene viser at det klart eksisterer en sammenheng mellom tilgang på jord og ernæringstilstand. Imidlertid viser de også at jord alene ikke er en tilstrekkelig indikator for å studere sammenhengen, men at forhold som kvantiteten og kvaliteten på jorden, tilgang på helse, hygiene, og om jordreformene fører til økte inntekter i tillegg er sentrale faktorer.

Etter denne gjennomgangen er det mulig å si noe om hvorfor og hvordan jordreformer kan redusere matvareusikkerhet med utgangspunkt i begrepet fattigdom.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

Fattigdom som utgangspunkt

Det eksisterer en bred enighet om at fattigdom er den fundamentale årsaken til matvareusikkerhet, og Payne (1994) skriver følgende:

... if the concern is to reduce differences in the underlying causes of the risk of hunger, then nutritional science gives us no easy escape from the conclusion that differences in poverty will have to be reduced (Payne 1994:96).

For å forstå og definere fattigdom skiller Wrattton (1995) mellom konvensjonelle tilnærminger og deltakende tilnærminger til fattigdom. Konvensjonelle definisjoner benytter inntekt, forbruk og andre sosiale indikatorer for å klassifisere fattige grupper mot en felles indeks av materiell velferd. Deltakende definisjoner tillater en diskusjon som åpner opp for en mer lokal forståelse av fattigdom der ikke-materielle variabler samt sosiale forskjeller er sentrale (Ibid.:12). Ved å ta utgangspunkt i skille mellom absolutt og relativ fattigdom (under konvensjonelle definisjoner) og med begrepene sårbarhet og berettigelse (under deltakende definisjoner) vil jeg komme frem til en operasjonalisering av problemstillingen min.

Absolutt versus relativ fattigdom

Jeg vil påstå at det finnes både absolutt og relativ fattigdom i Brasil. Derfor blir det interessant å finne ut hva slags karakter matvareusikkerhet har, og hvordan dette er annerledes enn i andre deler av verden. Å studere sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet impliserer å ta i betraktning både absolutte forhold ved fattigdomsbegrepet; mangelen på tilgang til grunnleggende goder som mat, – og relative forhold; fordelingen av ressurser via jordreform.

I en absolutt definisjon av fattigdom blir behov betraktet som konstante på ett nivå som sikrer grunnleggende behov og overlevelse, og reflekterer at det finnes visse behov og visse trekk ved fattigdom som er universelle. Dette inkluderer tilgang på mat og vann, men også grunnleggende eiendeler til husholdningen og utgifter til viktige tjenester, sanitærforhold, helse, utdanning og lignende (Wrattton 1995: 14). Sen (1992) argumenterer for en absolutt definisjon av fattigdom, uavhengig av omgivelsene, og

benytter begrepet evne ("capability") som reflekterer summen av de grunnleggende kapasitetene man til sammen har rådighet over. Fattigdom oppstår når disse basiskapasitetene opphører å fungere (Ibid.:162-163).

Absolutte definisjoner på fattigdom blir ofte benyttet av institusjoner som Verdensbanken og nasjonale regjeringer.¹⁹ Fordelene med å definere fattigdom absolutt er muligheten til en enkel sammenlikning mellom eksempelvis ulike regioner eller land. Samtidig er svakheten at de ikke åpner opp for en definisjon av fattigdom der fattigdom reflekterer individers egne oppfatninger. En annen svakhet er at de ikke er lokalt basert eller inkluderer begrepet ulikhet.

Begrepet relativ fattigdom åpner opp for en forståelse av fattigdom ut fra ulikheter mellom og innad i samfunn, særlig i forhold til ulikheter i inntekt og eiendeler. Når fattigdom defineres som relativ innebærer det også at det foretas en revisjon av hva som oppfattes som grunnleggende behov parallelt med samfunnsmessige endringer fordi fattigdom er sosialt definert (Wratton 1995: 136). Begrepet reflekterer at fattigdom impliserer en eksklusjon fra et aktivt medlemskap i samfunnet, og i følge Townsend (1993: 36):

... er mennesker relativt depriverte om de ikke kan oppnå livsbetingelsene – om det er matvanene, bekvemlighetene, standarder og goder – som tillater de å spille rollene, delta i forhold og å følge den normale atferden som forventes av dem som kraft av medlemmer av samfunnet.²⁰

Sosial utelukkelse (marginalisering) er et begrep som ofte nevnes i forbindelse med relativ fattigdom. Begrepet har både en økonomisk og sosial dimensjon og innebærer en eksklusjon i forhold til fysiske, psykiske, økonomiske og sosiale aspekter (May 2001:28).²¹ Metodene som benyttes for å definere relativ fattigdom er komparative. Fordelene med slike definisjoner er at begrepet tilpasses ulike samfunn og ulike tidspunkt. Ulempen med definisjonene er at det ikke er mulig å sammenlikne eksempelvis regioner og land. Samtidig hevdes det at et relativt fattigdomsbegrep er med på å "vanne ut" fattigdomsbegrepet, og at det ikke skiller mellom ulikhet og

¹⁹ De vanligste metodene for å samle inn data til måling av absolutt fattigdom inkluderer offentlig statistikk, spørreundersøkelser på husholdningsnivå og undersøkelser av spesifikke sektorer.

²⁰ Min oversettelse.

²¹ I Ulvær (2002: 12).

fattigdom. Ulikhet betraktes som et bredere begrep enn fattigdom, fordi ulikhet reflekterer fordelingsmønstre i et samfunn. Indikatorer som forbruk og inntekt, men også i økende grad indikatorer som eiendeler og human kapital benyttes for å belyse ulikheter. Ulikhet har i dag en økt oppmerksomhet hos de som utformer politikk, forskere og akademikere (Kanbur & Lustig 1999).²² Et forhold som har vært viktig i å bringe ulikheter inn i den politiske diskursen er blant annet en oppfatning om at den fattigdomsreduserende politikken i mange land har stagnert/viser manglende resultater. Dermed er man opptatt av å studere hvilken effekt reduisering av ulikheter gjennom fordeling kan ha på fattigdomsreduksjon²³ (World Bank 2000). Det er en voksende debatt i litteraturen både teoretisk og empirisk om hvilke innvirkning ulikheter har for både en økonomisk og sosial utvikling i samfunn (Bourguignon & Ferreira 2000).

Karakteristikken av matvareusikkerhet eller ernæringssituasjonen i Brasil likner ikke forhold som *starvation* og hungerkatastrofer som er å finne i afrikanske land, men er mer relatert til feilernæring og underernæring. Konklusjonen er at matvareusikkerhet er relatert til/ skyldes store ulikheter i inntekt og eiendeler, og at manglende tilgang på jord er en av forklaringene på hvorfor mennesker er sårbare for matvareusikkerhet. Slik kan koblingen mellom absolutt og relativ fattigdom gi et fruktbart rammeverk for å studere forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet. Sentrale spørsmål for å belyse dette vil være: Hva er årsaken til at mennesker er sårbare for matvareusikkerhet? Hva karakteriserer menneskers sårbarhet for matvareusikkerhet? Hvordan kan tilgang på jord redusere matvareusikkerhet? Hva er mulighetene og begrensningen for å redusere matvareusikkerhet gjennom jordreformer?

Sårbarhet og "berettigelse"

Konvensjonelle definisjoner bygger på eksperters definisjoner, mens deltakende definisjoner åpner opp for de fattiges egne oppfatninger og symboliserer en involvering av menneskene selv. Tilnærminger fokuserer spesielt på forståelsen av begrepene sårbarhet og berettigelse, og forståelsen av disse begrepene gir oss også en pekepinn for

²² Se også Deininger & Olinto (1999); World Bank (2000).

²³ Utgangspunktet er særlig studier som mener å finne et negativt forhold mellom ulikhet og økonomisk vekst, og hvordan ulikhet resulterer i såkalte "fattigdomsfeller" (Deininger & Olinto 1999).

hvem som blir fattige, og hvorfor mennesker forblir fattige (Wratton 1995). En dybdeforståelse av prosessen for hvorfor mennesker blir depriverte er viktig for utarbeidelsen av fattigdomsreducerende programmer som PFZ der målet er å avdekke og endre røttene til fattigdommen samt tilfredsstille menneskenes behov.

Sårbarhet er ikke det samme som fattigdom, men begrepene er nært beslektet. Begrepet reflekterer forsvarsløshet, usikkerhet og eksponering fra risiko, sjokk og stress, og er nært knyttet til tilgangen på ulike eiendeler. Dette kan være fysiske eiendeler, som tilgang på jord og infrastruktur, men også psykiske og humane eiendeler slik som menneskelige investeringer i helse og utdanning (Maxwell & Frankenberger 1992:14). Det er sentralt å skille mellom begrepene fattigdom og sårbarhet siden dette er med på å danne en mer heterogen (og realistisk) oppfatning omkring fattigdom. I denne sammenheng er det viktig å forstå hvem som er sårbare for matvareusikkerhet og hva slags karakter denne sårbarheten har.

I min oppgave blir det viktig å få en kunnskap om dette gjennom spørsmålene: Hva karakteriserer jordløses situasjon? Hvordan og hvorfor mener jordløse tilgang til jord kan endre deres situasjon? I tillegg til dette er det interessant å sammenlikne jordløses situasjon med de som har mottatt jord gjennom jordreformer. Hvordan har deres situasjon endret seg etter de ble jordeiere, og eventuelt på hvilke områder? Ved hjelp av disse spørsmålene kan jeg undersøke hvordan sårbarhet er relatert til jordløshet, og også muligheten til å avdekke ”eksperters” definisjoner i forhold til fattiges egne oppfatninger.

Berettigelse viser til de sammensatte måtene mennesker eller husholdninger danner kontroll over ressurser (Sen 1981). Dette refererer til positive rettigheter og tilgangen til disse, og kan variere mellom individer og over tid. I boka *Poverty and Famine* beskriver Amartya Sen hvordan produksjon eller tilgjengelighet av mat kan være en dårlig indikator på hva sårbare grupper virkelig har tilgang på/til.²⁴ Sen argumenterer for at det er rettighetene til å ta i bruk ressurser, heller enn tilstedeværelsen av ressurser i seg selv som er det avgjørende for graden av ekstrem fattigdom. Evnen til å ha kontroll over ressurser avhenger av en rekke

²⁴ I sitt bidrag gjenkjenner Sen at spesielle grupper eller klasser i befolkningen er systematisk mer sårbare enn andre. Imidlertid gjenkjenner Sen tilgjengelighet av mat som en del av sin teori om berettigelse.

påvirkningsfaktorer som gir tilgang på et verdig liv og mattilgang (Sen 2000:162-164) og berettigelse fokuserer på:

... the ability of people to command food through the legal means available in society, including the use of production possibilities, trade opportunities, entitlement vis-à-vis the state, and other methods of acquiring food (Sen 1981:45).

Ulike kilder til berettigelse kan være: produktive eiendeler (jord, maskiner, redskaper, dyr, bygninger, skog etc.); ikke produktive eiendeler (smykker, kontanter etc.); menneskelig kapital (arbeidskraft, utdanning, helse); sosiale krav (velferdstilbud); og inntekt (avling, dyr, aktivitet utenom jordbruket) som kan omsettes i tilegnelsen av mat (Maxwell & Frankenberger: 1992: 14). Tilnærmingen retter fokuset mot fattigdom som en av hovedgrunnene til at individer ikke oppnår matvaresikkerhet, og dette gjør oss oppmerksomme på å finne løsninger for å fordele inntekt og eiendom. Berettigelse er derfor sentralt i forståelsen av både matvaresikkerhet og jordreform.²⁵ Siden tilnærmingen legger en hovedvekt på fordeling som et av midlene for å gi mennesker matvaresikkerhet vil følgende spørsmål knyttet til berettigelse være sentral: Gir tilgang til jord mennesker berettigelse gjennom kontroll av ressurser? Hvordan kan jordreformer gi mennesker et verdig liv og mattilgang?

Politiske forhold

Staten spiller en nøkkelrolle både når det gjelder matvaresikkerhetspolitikk og jordreformer. Formulering av strategier, policydesign og implementering, overvåking og evaluering av programmer er alle sentrale funksjoner staten har. På hvilket nivå disse funksjonene er mest effektive og kan bli lokalisert er avhengig av størrelsen på landet og landets institusjonelle kapasitet, og muligheten og evnen til samarbeidet mellom de ulike nivåene (FAO 2000; von Braun et al. 1992). Den føderale regjeringen har i mange tilfeller større finansielle, tekniske og administrative ressurser enn de lokale regjeringene for å utarbeide og å iverksette programmer. I alt for mange tilfeller er det imidlertid slik at programmer blir iverksatt med lite, eller fraværende innflytelse fra lokalsamfunn, eller programmene er i liten grad utarbeidet for å møte lokale behov

²⁵ Her vil jeg påpeke at jeg kun vil vektlegge den delen av berettigelse som fokuserer på sosiopolitiske faktorer.

(Banik 2001). Delstater og lokale regjeringer er, på grunn av nærheten til befolkningen, vanligvis bedre stilt enn den sentrale regjeringen for å få en oversikt over behov og tiltak for å fremme befolkningens velferd. Problemet er imidlertid at de ofte mangler tekniske, administrative og finansielle ressurser for å skape effektive programmer og iverksettingsaktiviteter (FAO 2000). Å inkludere en slik tilpassning krever en mer desentralisert beslutningsprosess og økt deltakelse fra lokale regjeringer. Lokal deltakelse fremmes med antagelsen om en effektiv og mer ansvarlig politikk. Imidlertid må en slik tilnærming ta i betraktning lokale elitestrukturer, ulike motiver hos aktører, og motstridende tolkninger og oppfatninger om den nasjonale politikken (Crook & Sverrisson 1998).

Fattigdomsredusering og jordreformer har klart politisk dimensjoner, og kan ikke forstås uavhengig av en innsikt i nasjonale politiske strukturer. Brasil blir beskrevet som sterkt føderal, der særlig delstatene har høy grad av autonomi vis à vis den føderale regjeringen. For å forstå gjennomføring av PFZ vil det derfor være sentralt å få innsikt i følgende forhold: Hvilke implikasjoner har føderale politiske strukturer for iverksettingen av PFZ? Hvilke incentiver til samarbeid eksisterer mellom det føderale og det delstatlige nivået? Hvilken rolle spiller politiske partier i politikktutformingen? Hvordan kan politisk vilje, forstått som ønsket om et samarbeid på områder av essensiell betydning, påvirke iverksettingen av PFZ?

Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet presentert et analytisk rammeverk for å forstå sammenhengen mellom jordreformer og redusering av matvareusikkerhet. Sentralt i utarbeidelsen av dette rammeverket var forståelsen av to begreper: matvareusikkerhet og jordreformer. Gjennom en detaljert beskrivelse av begrepet matvareusikkerhet har jeg vist at begrepet refererer til ulike tilstander som krever ulike tiltak.

Videre viste jeg hvordan jordreformer har potensialer til å redusere matvareusikkerhet. Jeg viste også at det er en sammenheng mellom jordreformer og redusering av matvareusikkerhet. Innsikten i denne sammenhengen finnes i forståelsen av absolutt og relativ fattigdom fordi absolutt og relativ fattigdom reflekterer både

mangelen på grunnleggende eiendeler som mat, men også fordeling av ressurser, gjennom jordreformer. Avslutningsvis presenterte jeg en operasjonalisering som skal danne utgangspunktet for de kommende analysekapitlene.

'Null Sult' og omfordelingspolitikk

Etter tre tidligere forsøk, lyktes det endelig i oktober 2002 Luiz Inácio Lula da Silva fra *Partido dos Trabalhadores*, Arbeidernes Parti (PT) å vinne presidentvalget i Brasil. Lulas seier over kandidaten Serra fra *Partido Social Democrático Brasileiro*, Det Brasilianske Sosialdemokratiske Parti i 2. valgrunde var med god margin (60 % / 38 %). Seieren ble mulig gjennom en allianse med sentrum-høyre partier, og med landets radikale sosiale bevegelser som allierte. Til tross for internasjonalt og nasjonalt press kom Lula til makten fra støtten av 52 millioner brasilianske velgere gjennom løfter om å styrke landets økonomiske uavhengighet og å gjennomføre en gradvis omfordeling av økonomien, med sikte på å redusere de enorme ulikhetene innad i landet.

I dette kapitlet vil jeg starte med å gi en kort beskrivelse av President Lula og den nye regjeringen, den politiske situasjonen og politikkutformingen i løpet av det første halvannet år ved makten. Jeg vil videre beskrive PFZ som politisk program, og se på hva som har skjedd i forbindelse med iverksettingen så langt, spesielt i delstaten Pernambuco i nordøst Brasil. Dette er viktig for å forstå mulighetene og utfordringene for Projeto Fome Zero (PFZ) sin evne til å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer. I avslutningen av kapitlet vil jeg gi et bilde av hvilke generelle oppfatninger mine egne informanter hadde om PFZ. Hvordan skiller PFZ seg fra tidligere forsøk på omfordelingspolitikk? Hva blir oppfattet som nytt og forskjellig med programmet? Hva oppfattes som muligheter og utfordringer med dette forsøket på å skape et nytt, mer rettferdig og demokratisk Brasil?

Kort historie

Etter å ha oppnådd uavhengighet fra Portugal i 1822, har Brasil gjennomgått ulike perioder med politiske styresett: Konstitusjonelt monarki, keiserdømme og republikk. Demokratisk styre har blitt avsatt med lange perioder av autoritært styresett, det siste fra 1964-1985, hvor overgangen til sivil styre fant sted fredelig. Etter militærdiktaturets fall overtok den første sivile presidenten, Sarney (1985-1990), en økonomi som bar preg av enorm utenlandsgjeld og høy inflasjon, faktorer som har preget utviklingen av en vekstorientert økonomisk utviklingsmodell. De to etterfølgende presidentene, Collor de Mello (1990-92) og Itamar Franco (1992-94), er henholdsvis mest kjent i litteraturen for anklager om korrupsjonsskandaler og utarbeidelsen av en økonomisk stabiliseringsplan, *Plano Real*, formulert under ledelse av daværende finansminister, Fernando Henrique Cardoso. Presidentene var imidlertid sentrale i ettertiden av et autoritært styresett.

Cardoso, professor i sosiologi og senator fra Det Brasilianske Sosialdemokratiske Partiet, *Partido Social Democrático Brasileiro* (PSDB) ble valgt som president i 1994, og vant også gjenvalget fire år senere. Cardoso hadde sterk støtte i Nasjonalforsamlingen og i Senatet, og også fra et flertall av guvernørene fra de viktigste delstatene Minas Gerais, São Paulo & Rio de Janeiro. Cardoso og hans regjering satte i gang en rekke reformer der særlig en reduksjon av statens rolle i økonomien gjennom grunnlovsendringer ble sett på som viktig. Sentralt var også en reorganisering av sosialpolitikken, blant annet gjennom opprettelsen av inntekstoverføringer til fattige familier og utdanningsreformer (Maceió 2003). Cardosos presidentperioder blir også betraktet som sentral i konsolideringen av et demokratisk styresett i Brasil.¹ Under Cardosos administrasjon ble stabiliseringsplanen *Plano Real* iverksatt, og regjeringen klarte å holde inflasjonen lav og stabiliserte den brasilianske økonomien gjennom å holde forpliktelser til internasjonale banker og finansinstitusjoner (Soares 2003). De økonomiske reformene har av mange blitt sett på som redningen for Brasil, mens andre igjen peker på en økning i sosiale og økonomiske

¹ URL: <http://www.freedomhouse.org>

forskjeller som en konsekvens av reduserte reallønninger og tapte arbeidsplasser under argumentene om ”regulering” og ”effektivisering”. Spørsmålet mange stiller er om den neoliberale politikken Cardoso har ført har resultert i det som beskrives som en ”frakobling” av statens ansvar på sosiale områder. Noen hevder at et resultat har vært dannelsen av en ”ny type fattigdom” som konsekvens av en økonomisk-politisk modell der staten i mindre grad tar ansvar for sosial beskyttelse av befolkningen.²

I oktober 2002 ble den tidligere fabrikkarbeideren og fagforeningsmannen Luiz Inácio Lula da Silva valgt som president av Brasil. Valget ble fulgt med stor interesse fra verdenssamfunnet der han lovte store politiske og økonomiske endringer med hovedprioritet på en reduksjon av fattigdom og ulikhet. Lula representerer venstresiden, men imidlertid må Presiden Lula og hans parti, PT, samarbeide med en rekke andre partier i Kongressen.

Regjeringen og den politiske situasjonen i Brasil

Valget og det politiske programmet

Selv om Lula vant valget i alle delstatene med unntak av den nordøstlige delstaten Alagoas, har hans parti, PT, kun fire delstatsguvernører i delstatene Roraina, Acre, Piauí og Mato grosso do Sul.³ PT tapte også valget i delstatene Rio Grande do Sul, der PT historisk har stått sterkt. På landsbasis sitter i dag PT med makten i kun 185 av de 5561 kommunene. Disse faktorene påvirket at Lulas regjering ikke utviklet seg til en PT regjering. Han ofret mange viktige PT- statsråder, og tok i stedet inn ministre fra sin tradisjonelle politiske motstander, sentrum-høyre-partier. Det eneste opposisjonspartiet av betydning er i dag ekspresident Cardosos parti, PSDB. I følge valgprogrammet er Lulas politiske prosjekt en radikal endring av både sosiale, økonomiske og politiske strukturer, der en alliansepolitikk mellom de ulike delene av samfunnet skal koordineres gjennom opprettelsen av et Råd for Økonomisk og Sosial Utvikling. Rådet er et forum

² Intervju: Lara Tavares Soares er professor i økonomi og offentlig politikk ved det føderale universitetet i Rio de Janeiro (UFRJ) og bidragsyter i utarbeidelsen av Projeto Fome Zero ved den ikke-statlige institusjonen Instituto Cidadania.

³ Roraina og Acre (nord); Piauí (nordøst) og Mato Grosso do Sul (sentervest). Det siste valget av guvernører fant sted i 2002, og det neste gjennomføres i 2004. I år er det lokalvalg til posten som ”prefeituras” (ordførere).

for konsultasjoner, og er bygd opp med utgangspunkt i modeller fra de europeiske demokratiske nasjonalstatene. Ideen er at det skal fungere som en arena for løsning av politiske og sosiale problemer, og også i fremmingen av et ”investorvennlig miljø” (Baiocchi 2003). Hva et forsøk på en slik ”samfunnskontrakt” vil føre til er enda for tidlig å si, men viser til en sterk vilje og ønske om endring i det brasilianske samfunnet fra Lula og hans administrasjon.

Den økonomiske konteksten og muligheten for en ny utviklingsmodell

Ferranti & Thomas (2003) diskuterer hvordan Lula og hans visjoner om en ny økonomisk og sosialt inkluderende utviklingsmodell bygger på tankegangen om at økonomisk vekst er forenlig med sosial fremgang. Imidlertid reiser spørsmålene seg hvorvidt det er mulig å investere i omfattende velferdsprogrammer og en aktiv fordelingspolitikk, og samtidig ha økonomisk vekst. Dette ser ut til å være noe av hovedgrunnen til at ”alle øynene i verden er vendt mot Brasil”, og at ”(Lula) symboliserer en historisk test for demokratiet i den tredje verden” (Maceió 2003).

Lula arvet en økonomi som led under en utenlandsgjeld på 300 milliarder dollar, eller 58 % av bruttonasjonalproduktet.⁴ Inflasjonen som ekspresident Cardoso gjennom Real-Planen fikk ned i under 10 %, kom på slutten av hans periode opp igjen til 20 %. Det var panikk i finansmarkedet over utsikten til at Lula skulle bli president, og landets valuta tapte 40 % av sin verdi det siste halvåret før valget. Hovedårsaken var redselen for at Lula som president ville gjennomføre sitt forslag om å nekte å betjene utenlandsgjelden fullt ut, og å føre en politikk som ikke falt nasjonale og internasjonale økonomiske eliter i smak (Bye 2003). Det første Lula og hans regjering gjorde etter innsettelsen 2003 var å vinne finansinstitusjonenes tillit og stabilisere økonomien, og regjeringen har klart å holde den internasjonale finansverdenen til lags. Dette har imidlertid ført til kritikk og opposisjon fra motstandere til det som oppfattes som en ”markedsvennlig politikk” (Baiocchi 2003).

⁴ URL: <http://www.worldbank.org>

President Lula er fortsatt egenerklært marxist og sosialist, men har samtidig vektlagt at han vil være president for hele Brasil, ikke bare for PT og venstresida. Dette har imidlertid ført til visse politiske ”spenninger”. Deler av venstresida var fra begynnelsen av motstandere av å danne regjering fordi de innså at det ville innebære for mange kompromisser (Bye 2003). Også deler av det sivile samfunnet i Brasil som støttet Lula og PT i valget, begynner å miste noe av toleransen for Lulas pragmatikk og kompromissbygging. I april 2004 uttalte blant annet lederen for Latin-Amerikas største sosiale bevegelse (MST), João Stedile, at tålmodigheten med Lula var over, og at april skulle bli ”en rød måned”, noe som innebærer flere okkupasjoner for å drive frem jordreformsprosessen. Den sosiale uroen på landsbygda er økende, MST og de andre sosiale bevegelsene som støttet Lula i valget og som ønsker raske og synbare endringer, føler seg sviktet (Halvorsen 2004).

Lula-regjeringen startet 2003 med å drive gjennom reformer av det brasilianske pensjonssystemet. En revisjon av dette systemet ble sett på som fundamentalt for å vise tillit til den fattige delen av befolkningen (Bye 2003; OECD 1998: 36). Det tidligere pensjonssystemet representerer bare ett av de forholdene som blir sett på som det motsatte av en rettferdig fordelingspolitikk: en fordeling fra de som har lite til de som allerede har mye. Pensjonsalderen for offentlig funksjonærer har vært 48 år for kvinner og 53 år for menn, og de best betalte statsfunksjonærene har hatt livslange pensjoner på nivå med deres beste inntekts år (*The Economist* 2003). Etter en komplisert prosess fikk Lula forslaget igjennom i Kongressen, men reformene har møtt sterk politisk og folkelig motstand, og det hevdes at det sentrale er å se hva som virkelig skjer i de ulike delstatene.

Etter denne generelle innledningen om Brasil etter valget av Lula, vil jeg nå presentere det som har fått mest oppmerksomhet etter valget på Lula: *Projeto Fome Zero* eller *Null Sult*. Jeg vil imidlertid førts kort gi en oppsummering og oversikt over tidligere politikk for bekjempelse av matvareusikkerhet i Brasil slik at PFZ settes inn i en kontekst.

Utviklingen av en politikk for bekjempelse av matvareusikkerhet

Politiske strategier i forhold til matvareusikkerhet i Brasil har gjennom historien skiftet innhold og kan grovt deles opp i fire perioder. I tiden før 1930 var politikken omkring matvaresikkerhet hovedsaklig opptatt av tiltak i forhold til prisnivå og produksjonen av mat, og strategien var å øke produksjonen og senke prisnivået. Fra 1960-70 skjedde det endringer på dette området og satsningen på rurale familiejordbruk ble oppfattet som sentralt for å skape matvaresikkerhet. Slik ble også fokuset endret fra produksjonsaspekter til fordelingsaspektene av mat. Imidlertid svarte ikke den reelle prioriteten til de uttalte politiske målene, og småbrukssektoren ble ikke prioritert slik at den kunne utvikle seg til å bli en integrert del av jordbrukssektoren.

Siden 1990-tallet er det hovedsakelig to ulike strategier som utmerker seg. For det første vokser det frem en sosial mobilisering basert på kampen mot sult og matvareusikkerhet med resultatet av den første nasjonale politikkkutforming på området. Samtidig blir også fokuset lagt på å utvikle spesifikke offentlige tiltak rettet mot den mest sårbare og marginaliserte delen av befolkningen gjennom opprettelsen av ulike sosialprogrammer (Belik et al. 2003). Imidlertid er det først med lanseringen av PFZ at det forekommer en føderal plan og koordinering av de ulike politiske programmene på området. Før jeg går over til å nærmere beskrive PFZ vil jeg først kort se på hva som kjennetegner tidligere tiltak på området i Brasil.

Brasil før "Null Sult"

Det er en oppfatning at Brasils ledere og eliter opp gjennom tidene har vært svært passive i forhold til de fattige i landet. På begynnelsen av 1990-tallet vokste det, som tidligere kommentert, frem en offentlig diskurs omkring temaer knyttet til reduseringen av sult og ekstrem fattigdom. Sentralt i denne diskursen var holdningen at ekstrem fattigdom ikke kunne forklares ut fra landets manglende ressurser, men som et resultat av de dype forskjellene som karakteriserer fordelingen av inntekt og eiendeler i Brasil (OECD 1998).

I 1993 lanserte partiet PT et forslag til den daværende president Itamar Franco om å opprette et Nasjonalt Råd for Matvaresikkerhet, *Conselho Nacional de Seguranca*

Alimentar, (CONSEA), direkte underlagt presidenten, for å koordinere strategier for å bekjempe sult og ekstrem fattigdom. For første gang ble det en uttalt prioritet for den føderale regjeringen å foreta handlinger på området. Slike tiltak ble videre fulgt opp av Francos etterkommer, president Cardoso. Da Cardoso kom til makten ble CONSEA omstrukturert og endret navn til Samfunnssolidaritet, *Conselho Comunidade Solidária*, (CS), men til tross for visse administrative endringer hadde imidlertid CS på mange måter samme funksjon som CONSEA (Ibid; Belik et al. 2003). En evaluering av politikken og fremskrittene på området er ikke overveldende positive: Det pekes på manglende økonomiske ressurser, institusjonelle svakheter, mangel på koordinering mellom politikken for å bekjempe sult og fattigdom og den overordnede økonomiske modellen, politisk manipulering og korrupsjon. Det største hinderet blir imidlertid oppfattet å komme fra regjeringsansatte og byråkrater som av ulike grunner motsetter seg arbeidet på området (OECD 1998: 27). Det som også er tydelig er at det har blitt et symbol for hver enkelt president å sette sitt preg på debatten, noe som kan være positivt, men som samtidig har ført til en fragmentert politikk på området. Fra disse tidligere forsøkene beveger vi oss nå over på å se nærmere på Projeto Fome Zero.

Projeto Fome Zero (PFZ)

PFZ ble lansert på Verdens Mat-Dag 16. oktober 2001 av det ikke-statlige Instituttet for Medborgerskap, og ble senere omgjort til et politisk program i valgkampanjen til PT og Lula. PFZ er inspirert av World Food Summit (WFS) og Millenniums Målene for å halvere antallet mennesker som lever i sult og ekstrem fattigdom innen 2015. Programmet vektlegger mange av elementene som går på en rettighetsbasert tilnærming til matvaresikkerhet ved at en hver stat har juridisk forpliktelse til å sikre befolkningen matvaresikkerhet.

Som skrevet i kapitel 1 har PFZ hovedvekten på å redusere sult, feilernæring og ekstrem fattigdom i Brasil, og skal bistå de som lever i en umiddelbar situasjon av matvaresikkerhet, samtidig som de strukturelle årsakene bak fattigdom skal bekjempes. PFZ gjenkjenner at Brasil mangler en føderal politikk på området, og har som utgangspunkt å koordinere den offentlige politikken på området mellom det

føderale, det delstatlige og det kommunale nivået. Det mest korrekte er å se på PFZ som en kombinasjon av koordinering av allerede eksisterende politikk og etableringen av nye politiske programmer. På det føderale nivået innebærer dette et samarbeid mellom samtlige departementer og ministere (Instituto Cidadania 2001).

Utgangspunktet for PFZ er at ekstrem fattigdom og sult ikke kan forsås ut fra en nasjonal matmangel, med ut fra ulik ressursfordeling i det brasilianske samfunnet. Økte sosiale og økonomiske forskjeller sammen med stigende arbeidsløshet, vekst i uformell sektor, lave lønningene og relativt kostbare utgifter for den fattigste delen av befolkningen, blir sett på som hovedproblemet for at mennesker er sårbare for matvareusikkerhet (Ibid.). Matvaresikkerhet for den brasilianske befolkningen blir sett i sammenheng med utviklingen av en ny økonomisk modell som skal resulterer i en sosialt fordelende offentlig politikk med innvirkning på både sysselsetting og inntektsgenerering (Belik & del Grossi 2003).

Politiske tiltak mot matvareusikkerhet: strukturell, spesifikk og lokal politikk

I PFZ er det tre typer av politikk som danner utgangspunktet for å fremme matvaresikkerhet: strukturell politikk; spesifikk politikk og lokal politikk. Den strukturelle politikken skal hankses med årsakene til matvareusikkerhet og fattigdom og består av tiltak for å skape økt inntekt og sysselsetting, prioriteringen av jordreformer og familiejordbruk, universelle sosialprogrammer, skolestipender og garanti av minimumslønninger, tilgang til helse og utdanning og kvalitetssikring av mat. Tiltakene skal koordineres som del av den føderale offentlige politikken.

Den spesifikke politikken skal bistå de som lever i en akutt situasjon av matvareusikkerhet og består av tildeling av matkort, ”samfunnskjøkken”, lavkostnadsrestauranter, utdeling av basismat, matlagring, kvalitetskontroll av mat, matprogram for lavinntektsgrupper, ernæringshjelp til småbarnsmødre og ernæringsprogrammer på skoler. Tiltakene skal i hovedsak iverksettes av de ulike delstatene og kommunene med bistand av ulike grupper i det sivile samfunnet.

Sentralt i PFZ er oppfatningen om at matvareusikkerhet er forskjellig både mellom regioner, innad i regioner og mellom byer og rurale områder, og dette skal

legge grunnlaget for ulike politiske programmer rettet mot de konkrete problemene befolkningen møter. Dette danner grunnlaget for det som kalles ”lokal politikk” (Instituto Cidadania 2001). Tre sentrale aspekter oppfattes som viktige for å nå matvaresikkerhet gjennom PFZ: iverksettingen av offentlig politikk på området; deltakelsen av det sivile samfunnet; og kollektive solidaritetshandlinger mot sult (Ibid.). Jordreformer faller under den offentlige politikken.

Jordreformer i PFZ

I PFZ blir jordreformer oppfattet som en av de sentrale strukturelle politiske strategiene for å bekjempe matvareusikkerhet og fattigdom. Det pekes på ønsket om omfordeling av jord der jordområder ikke oppfyller sin sosiale funksjon, og hvordan tilgang på jord både er viktig for autokonsum og en kilde til arbeid og inntekt. En omfordeling av jord sees også i sammenheng med ønsket om økt produksjon for hjemmemarkedet med gunstige innvirkninger på prisforhold og tilgjengeligheten av mat. Tilnærmingen til jordreformene er helhetlig med vektlegging av både produktivitetsperspektiver, integrasjon av den reformerte sektoren, kommersialisering og miljøhensyn (Instituto Cidadania 2001; Soares 2003).

Imidlertid er det ikke utarbeidet noen fundamentalt ny politikk knyttet til jordreformene, men heller et fokus på en forbedring av allerede eksisterende politikk. Det Nasjonale Instituttet for Kolonisering og Jordreformer, INCRA, det utøvende organet for jordreform, skal fortsatt ha samme funksjon og rolle, men det vektlegges et økt fokus på regionale og lokale forhold i utarbeidelse av jordreformene, samt klare rettsmessige retningslinjer i forhold til eksproprieringen av jord og økte administrative ressurser samt nedbyråkratisering.⁵ Den Nasjonale Planen for Jordreform (PNRA), utarbeidet av Ministeriet for Jordbruksutvikling (MDA), har et mål om å bosette 530 000 familier innen 2006, og samme antallet skal motta økonomisk assistanse (MDA 2004).⁶ Sekretariatet for Familiejordbruk (PRONAF), underlagt MDA, oppfattes som svært sentral ved å forsøke og fremme en integrasjon av den nye sektoren av

⁵ URL: <http://www.incra.gov.br>

⁶ URL: <http://www.mda.gov.br>

bønder etter at jordreformene er gjennomført ved å bistå med teknisk assistanse og kredit. Parallelle tiltak er planen om at regjeringen skal kjøpe opp mat fra småprodusenter til andre programmer i PFZ, for dermed å stimulere etterspørselen hos den reformerte sektoren. Sentralt er også en statlig garanti av avlinger, samt en minimumsinntekt for jordarbeidere. Budsjettet til PNRA i 2004 er på R\$ 2,5 milliarder og utgjør ingen stor forskjell fra tidligere budsjetter (Ibid.).

Administrative og økonomiske ressurser for programmet

I forbindelse med lanseringen av PFZ ble det opprettet et spesialministerium, Ministeriet for Utvikling og Bekjempelse av Sult (MDS)⁷, med hovedansvaret for å koordinere politikken knyttet til matvaresikkerhet. Ministeriet har i tillegg ansvaret for den sosiale assistansepolitikken samt de inntektsoverførende programmene. I tillegg til dette ministeriet ble et Nasjonalt Mat og – Ernæringssikkerhets Råd (CONSEA) (ny)åpnet. Hovedmålet er å artikulere behov og problemer fra samfunnet til regjeringen, med en kontinuerlig utarbeidelse av tiltak. Råd skal også etableres i alle delstater og kommuner. Forskjellen fra tidligere er at rådene er rettslig pålagt for alle kommuner og delstater. Dette er i hovedsak begrunnet ut fra tankegangen om at delstater og kommuner skal spille en nøkkelrolle i å diagnostisere problemene og løsningene knyttet til matvaresikkerhet grunnet ut fra tankegangen om effektivisering, deltakelse og heterogeniteten i problemene. Den brasilianske regjeringens initiativ inkluderer opprettelsen av et permanent føderalt budsjett som ble inkludert som egen post i Nasjonalbudsjettet fra 2004 (Plano Plurianual 2004). I 2003 var budsjettet på om lag 600 millioner US\$.⁸ I tillegg til dette baserer programmet seg på donasjoner fra enkeltindivider og firmaer, samt lån og støtte fra internasjonale finansinstitusjoner. Finansieringen er i hovedsak ventet å komme fra den økonomiske veksten som man antar vil skje ved økt sysselsetting og inntektsgenerering, samt vektleggingen av fordeling og et mer rettferdig skattesystem (Instituto Cidadania 2001).

⁷ I begynnelsen var dette etablert som et spesialsekretariat, men i januar 2004, samtidig som den første ministeren valgte å gå av, ble sekretariatet omgjort til et ministerium samtidig som det skjedde et navnskifte.

⁸ Det er vanskelig å oppgi det eksakte budsjettet siden finansieringen fra de ulike programmene som er inkludert i PFZ kommer fra andre budsjettposter, som eksempelvis helse, utdanning, jordbruk og lignende. Dette har også vært en av kritikkene som PFZ er blitt utsatt for, nettopp mangelen på å kunne oppgi et eksakt budsjett.

Tiltakene fra den brasilianske regjeringen har ført til omfattende internasjonal oppmerksomhet, og PFZ har mottatt økonomisk støtte fra internasjonale organisasjoner som FAO, Verdensbanken og den Interamerikanske Utviklingsbanken (IDB). Imidlertid er det til stadighet en debatt i det brasilianske samfunnet om hvordan finansieringen av PFZ skal skje.⁹ Med den enorme utenlandsgjelden Brasil har er kommentarene at det er svært urealistisk. Responsen fra tilhengere av PFZ er imidlertid at det handler om hvordan man bruker allerede eksisterende ressurser, og ikke minst at man må se bekjempelsen av ekstrem fattigdom i et bredere perspektiv, for eksempel knyttet til vold og kriminalitet, helseutgifter, miljøforringelser og lignende (da Silva et al. 2001).

Iverksettingen av PFZ

PFZ består av ulike tiltak som gradvis skal iverksettes i løpet av regjeringens fireårsperiode. Som vi så ovenfor skjer iverksettingen av PFZ både på det føderale, det delstatlige og det kommunale nivået avhengig av type politikk som skal iverksettes. Prioriteten det første året var en koordinering av de ulike sosialprogrammene og inntektsoverførende programmene for lavinntektsgrupper; etableringen og organiseringen av Råd for Matvaresikkerhet; og utdeling av mattkort og basis pakker med mat til mennesker i akutt matvareusikkerhet (Presidência da República 2004).¹⁰ Det skjedde også tiltak i etableringen av "folkelige restauranter", matlagring, mediaprogrammer for å fremme informasjon om PFZ, stimuleringen til lovbestemte minimumsinntekter samt jordreformer (Soares 2003).

Matkortprogrammet, *Programa Cupom de Alimentação*, (PCA) var det første som ble satt i gang av den føderale regjeringen. PCA gir et visst pengebeløp til familier i en akutt situasjon av matvareusikkerhet. Mottakere av programmet innen oktober 2003 var 1 million familier. Fem områder var av hovedprioritet i 2003: den nordøstlige regionen, samt område Jequitinhonha i innlandet av den sørlige delstaten Minas Gerais; mennesker i okkupasjoner og bosetninger; mennesker bosatt på søppeltomter; afrikanske minoritetsgrupper (*quilombolas*) og urbefolkningsgrupper. Mottakere av

⁹ Basert på intervjuer fra feltarbeidet samt gjennomgang av avisartikler under oppholdet i Brasil.

¹⁰ URL: www.fomezero.gov.br

PCA er valgt ut på basis av lokale råd bestående av lokale politikere, sivile samfunnsgrupperinger og mottakergrupper. Pengene må benyttes til innkjøp av mat.¹¹

Oppfatninger om PFZ i nasjonal media

Under feltarbeidet i Brasil hadde jeg muligheten til å studere nyhetsarkiver, og fikk gjennom dette en generell oppfatning om kommentarer rundt programmet i løpet av regjeringens første år.¹² Selv om PFZ oppfattes som et riktig steg for Brasil av det internasjonale samfunnet, er den generelle oppfatningen innad i Brasil at uansett hvor mye prestisje President Lula har lagt i PFZ har det møtt på mange av de byråkratiske problemene landet sliter med, blant annet symbolisert ved at den første generasjonen ministre med ansvar for PFZ allerede er byttet ut i erkjennelsen av at de ikke lyktes. Samtidig pekes det på finansielle problemer og en politikk som er mer ideologisk begrunnet enn bærerkraftig fundert. Holdningen er også at nettopp bruken av ordet *fome* ("sult") har skapt en blest og oppmerksomhet, men forvirrer politikkutformingen siden det er usikkert hva programmet egentlig har til hensikt å gjøre: lider befolkningen av sult eller fattigdom?

Etter en generell innledning om PFZ vil jeg nå gi en oversikt over hva som har skjedd i forhold til PFZ i delstaten Pernambuco, og videre la mine informanter få komme til ordet med sine generelle kommentarer og oppfatninger om programmet. Hva mener informantene angående mulighetene og utfordringene PFZ har til å redusere matvareusikkerhet?

¹¹ Det er også et mål at maten skal bli kjøpt på lokale markeder slik at denne typen assistansepolitikk kan være med å stimulere en økonomisk utvikling i "fattigdomsområder" (Soares 2003).

¹² Kommentarene bygger på en gjennomgang av artikler fra tre aviser: *Diário Pernambuco*; *Journal de Comercio*; *Folha de São Paulo* (landsdekkende) under feltarbeidet i Pernambuco.

PFZ i Pernambuco

På grunn av beliggenheten i den nordøstlige regionen var Pernambuco en av de prioriterte delstatene for iverksettingen av PFZ i 2003. Dette gjaldt hovedsakelig i forhold til iverksetting av utdelingen av matkort, PCA. Matkortene hadde ved fjorårets slutt nådd ut til 97 av de totalt 185 kommunene i delstaten, men det var en forsinkelse av iverksettingen grunnet problemer med mottakerregistre. Det første året var det en prioritering å etablere delstatlige og lokale Råd for Matvaresikkerhet, oppdatere registre over potensielle mottakere av matkort og distribusjonen av disse (Assembleia Legislativa Estado de Pernambuco 2003). Utdeling av basismatpakker og melk var også en prioritet, samt forsøk på oppkjøp av mat fra lokale småprodusenter. Dette forsøket hadde imidlertid store startvansker grunnet transport og distribusjonsvansker.¹³ Det var også en prioritet og iverksette koordineringen av de inntektsoverførende programmene.

I Pernambuco ligger det overordnede ansvaret for iverksettingen av PFZ hos Sekretariatet for Rural Utvikling og Jordreformer, ledet av Gabriel Maciel. Det er også nedsatt en midlertidig kommisjon i det delstatlige parlamentet/forsamlingen, *Comissão Especial do Fome Zero No Pernambuco*. Samtidig har alle ordførerne i kommunene sine ulike ansvarsområder avhengig av ulike tiltak.

Generelle kommentarer fra ulike grupper

Den generelle oppfatningen blant en majoritet av mine informanter var at PFZ er et svært nødvendig tiltak, og at programmet inneholder dimensjoner og aspekter og en forståelse av matvaresikkerhet og fattigdom som går utover tidligere politikk på området. De fleste hadde imidlertid ikke stor tro på programmets målsetting om å sikre alle innbyggere en situasjon av matvaresikkerhet i løpet av fire år, eventuelt åtte om President Lula blir gjenvalgt.

¹³ Intervju: Gabriel Maciel, leder for Sekretariatet for Rural Utvikling og Jordreform i Pernambuco, Ph.D i agronomi og tidligere leder for Sekretariatet for Familiejordbruk (Pronaf) i Pernambuco, underlagt Ministeriet for Jordbruksutvikling, 21.12.04, Recife.

En annen oppfatning var imidlertid skillet mellom PFZ som policy dokument og den reelle politikken på området, og en generell holdning var at "... PFZ er bra på papiret, men kan ikke fungere i praksis."¹⁴ Liknede synspunktene kom frem fra en av bidragsyterne til utarbeidelsen av programmet, medlem i Det Nasjonale Rådet for Matvaresikkerhet (CONSEA), og en velkjent ernæringsspesialist i Brasil, som mente at programmet i seg selv symboliserer "... en kamp mot ulikheter, eksklusjon og marginalisering", men at praksisen er langt fra de sofistikerte programbeskrivelsene".¹⁵ Han grunnla dette med å ta et tilbakeblikk på hvilke endringer det siste året hadde gitt, og mente at de uteblitte jordreformene, den økt arbeidsløsheten og de reduserte inntektene viste til at det ikke har skjedd mye etter at PFZ ble lansert. Det som fungerer, i følge han, er den spesifikke assistanse politikken, som også tidligere har eksistert.

Tidligere har vi sett at internasjonale aktører har vist stor interesse for PFZ og bidratt med både økonomisk og teknisk assistanse i lanseringen av programmet. Representanten for Verdensbanken i Pernambuco uttalte en generell misnøye med PFZ. Hun mente ikke at PFZ hadde nådd sine mål det første året, og at det måtte store endringer til for at programmet skulle lykkes. Hovedkritikken gikk på manglende samarbeid med den private sektoren, og at programmet ikke er økonomisk bærekraftig for et land som Brasil.¹⁶

Etter disse generelle kommentarene fra politikere, byråkrater og policy utformere, er det interessant å se på hva noen av de potensielle mottakergruppene av PFZ uttrykte av synspunkter. Har de hørt om PFZ, og mottar de hjelp fra programmet? Hvor "brukervennlig" er PFZ?

¹⁴ Intervju: Monica Johnston, politisk journalist i avisen *Journal de Commercio* i Pernambuco, tidligere ansatt i Byrådet for Utviklingen av Nordøst (SUDENE) og med bakgrunn fra arbeid med ulike sosiale bevegelser tilknyttet jordspørsmålet i delstaten Pernambuco, 12.01.03, Recife.

¹⁵ Intervju: Malaquias Batista-Filho, lege og ernæringsspesialist ved Institutt for Ernæring ved Det Føderale Universitetet i Pernambuco (UFPE) og ved Instituttet for Spedbarnsomsorg (IMIP), og medlem av Det Nasjonale Rådet for Matvaresikkerhet (CONSEA), 10.01.03, Recife.

¹⁶ Intervju: Maria Amazonas, leder for Verdensbanken sitt regionalkontor for i Brasil, avdeling nordøst, 03.12.03, Recife.

Mottakergrupper – mennesker i okkupasjoner og bosettinger

Fra samtalene med de som befant seg i okkupasjonen og i bosettingene, begge gruppene prioriterte i PFZ, var det kun tre av mine 20 informanter som hadde noen form for informasjon eller kunnskap om PFZ, bortsett fra kun å ha hørt om navnet, eller sett/hørt reklame for det (radio/fjernsyn/plakater på busser). Disse personene var inneforstått med at programmet handlet om bekjempelse av sult og at dette innebar pengeoverføringer fra regjeringen samt jordreformer. Utover dette var det ikke mulig å få frem noen generelle meningsytringer om programmet fra denne gruppen, bortsett fra en generell holdning om at en President for første gang ”var på deres side”.

Det eksisterte en stor forvirring om hvorvidt de mottok hjelp/assistanse fra PFZ. Dette var imidlertid ikke oppsiktsvekkende siden jeg foretok intervjuene og samtalene i en periode da det skjedde en koordinering og navnskifte på tidligere programmer. Det viste seg imidlertid at samtlige relaterte PFZ med matkortene, som enda ikke hadde kommet noen av dem jeg snakket med til gode. Dette har med det faktum å gjøre at menneskene mangler fast adresse i okkupasjonene, og har dermed ikke rett til å motta matkortene. I bosettingen var utdeling av matkortene på vei, men en oppfatning var at slik hjelp tok svært lang tid før det nådde frem, og informantene mente dette skyldes ”ulike byråkratiske prosesser.”¹⁷

Alle i okkupasjonen mottok melk og basismat fra delstatsregjeringen/INCRA, assistansepolitikk og en del av PFZ. Dette var ikke tilfellet i bosettingen da hjelpen opphører i det de blir jordeiere. Samtlige personer jeg intervjuet i okkupasjon og i bosettingen med barn i skolen mottok en kontantoverføring fra den føderale regjeringen. Dette er en del av PFZ, men mottakerne var ikke klar over dette faktumet.

Hva er nytt med PFZ?

Spesielt en gruppe av informanter bestående av aktører med tilknytning til PFZ, enten i form av medlemskap i komiteer og utvalg, politikere eller fagpersoner og akademikere,

¹⁷Intervju: Da Silva, tidligere jordokkupant, jordeier på tiende måned og lokalpolitiker for PT, 09.01.04, Tracunhaém, Zona da Mata, Pernambuco.

pekte på at det særlige nye med PFZ er at matvaresikkerhet ses på som en rettighet knyttet til statsborgerskap. Det andre nye aspektet som påpektes var at sult og matvaresikkerhet for første gang er hovedprioritet til en føderal regjering, og at dette symboliserer viktigheten og alvorligheten av temaet. Det ble også fremhevet at de strukturelle årsakene til matvaresikkerhet og fattigdom i større grad enn tidligere fremheves og vektlegges.¹⁸

Synet om at PFZ skulle ha noe med rettigheter eller statsborgerskap å gjøre, deltes imidlertid ikke av alle. Representanter fra det sivile samfunnet i Pernambuco, mente at PFZ ikke var noe annet enn: "... snillhet, fordi det (PFZ) ikke innebærer noen forutsigbarhet eller rettigheter".¹⁹ Informanten mente at det ikke var noe nytt å spore med PFZ annet enn at det betydde økte budsjetter for delstaten, og at dette innebar mer korrupsjon.

Som en av informantene mine påpekte var tidligere tiltak mot sult og matvaresikkerhet mer spesifikke og lokalisert, mens de nå blir sett i en bredere politisk, økonomisk, sosial, historisk, etnisk og kulturell kontekst. PFZ blir dermed oppfattet å innebære en mer permanent politikk knyttet til bekjempelsen av matvaresikkerhet og fattigdom.²⁰

Vektleggingen og betydningen av det sivile samfunnet i kampen mot sult og matvaresikkerhet blir også oppfattet som nytt. Grunnloven fra 1988 vektla viktigheten av desentralisering og ga gjennom dette en åpning for deltakelse for "folket", men det er først i 2003 at "... endelig demokratiet fungerer i praksis, og åpner opp for folkelig deltakelse."²¹

Det var imidlertid også noen av informantene som mente at PFZ ikke symboliserer en reell endring, og at regjeringen Lula og regjeringen Cardoso fører den samme sosiale og økonomiske politikken.²²

¹⁸ Intervju: Diana Mores, sykepleier, leder av Senteret for Populærmedisin og medlem av det delstatlige rådet for matvaresikkerhet, 09.11.03, Recife; Inacio Nacsimento, delstatsrepresentant for PT i Pernambuco, leder for spesialkomiteen for PFZ, 03.12.03, Recife; L. T Soares, 29.10.03, Oslo.

¹⁹ Intervju: Tiago Thorlby, pastor og aktivist i organisasjonen *Comissão Pastoral da Terra*, CPT, 08.11.03, Recife.

²⁰ Intervju: Lyra de Andrade, pedagog og ansatt av den føderale regjeringen i mobiliseringen av det sivile samfunnet i forbindelse med PFZ, 12.12.03, Recife.

²¹ Intervju: D. Mores, 09.11.03, Recife.

²² Intervju: Aécio Matos, Universitetet i Paris IX, gjesteforeleser ved Det føderale Universitetet i Pernambuco (UFPE), tidligere ansatt ved Senteret for Jordbruksstudier og Utvikling (NEAD) underlagt Ministeriet for Jordbruksutvikling, 17.01.04, Recife; Michel F. Zaidan, professor ved Det Føderale Universitetet i Pernambuco (UFPE), 10.01.04, Recife.

Ut fra disse kommentarene ser vi at oppfatningen om PFZ er forskjellige. Det som kan skimtes er at PFZ symboliserer en ny og helhetlig politikk i det brasilianske samfunnet med fokus på å koble matvaresikkerhet sammen med rettigheter og stasborgerskap. Imidlertid ser det ut til at det er knyttet en tvil til den reelle muligheten PFZ har til å oppnå matvaresikkerhet. Det kunne også skimtes forskjeller mellom politikkutformere og de som mer direkte jobbet med mottakergrupper, der den første gruppen generelt viste en mer positiv holdning. Jeg vil nå se på hvilke generelle utfordringer mine informanter mener eksisterer for å gi den brasilianske befolkningen en sikker tilgang på mat.

Utfordringer med PFZ

Det manglet ikke på kommentarer rundt de utfordringer PFZ har, og det generelle synet var at det er knyttet utfordringer til både institusjonelle, politiske og finansielle aspekter ved PFZ. Flere av informantene nevnte tidsperspektivet som en av de største utfordringene. Som en av informantene kommenterte: "... de som sulter har dårlig tid – og "Null Sult" har dårlig tid."²³ Med dette mente informanten at regjeringen må vise til raske resultater, men at dette innebærer at bærekraftigheten og planleggingen av programmet utfordres.

De finansielle aspektene ved PFZ ble fremhevet av mange av informantene som svært problematisk. Dette var både knyttet til et begrenset budsjett, samt den reelle muligheten om en finansiering gjennom skattereformer og omfordelingspolitikk, et tema som er svært politisk sensitivt.²⁴ De fleste mente også at endringen i forhold til den strukturelle politikken er svært vanskelig. Kommentaren var at Brasil mangler erfaringer på strukturelle politiske tiltak, og det man da står igjen med er en form for assistansepolitikk, ikke nytt og uten vedvarende innvirkninger på fattigdom og matvaresikkerhet. Dette ble begrunnet ut fra tidligere forsøk på slike tiltak, og her ble

²³ Intervju: Sonia Lucena, forsker ved Institutt for Ernæring ved Det Føderale Universitetet i Pernambuco (UFPE), og medlem i det delstatlige rådet for matvaresikkerhet, 13.01.04, Recife.

²⁴ Intervju: L.T Soares, 29.10.03, Oslo.

spesielt jordreformene fremhevet som problematiske av samtlige informanter, og som en av informantene beskrev det, som paralysert i Pernambuco.²⁵

Det ble også rettet tvil om den politiske viljen/motivasjonen er sterk nok til å gjennomføre et slik omfattende program. Det ble påpekt at regjeringen verken har flertallet med seg i parlamentet eller i rettssystemet, og problemer med å overføre et føderalt program til de ulike regionene, delstatene og kommunene. Videre ble det kommentert at ulike eliter (hovedsakelig politikere) er et hinder fordi de kan tilpasse politikken til sine egne ønsker og motiver siden det ikke eksisterer noen formell kontroll på om programmet følges i de ulike delstatene og kommunene.²⁶

I forbindelse med PFZ ble det, som allerede nevnt, etablert et nytt føderalt ministerium. Dette oppfattes av informantene som at regjeringen Lula ønsker å symbolisere en prioritet av programmet, men vurderes som lite effektivt. Siden matvaresikkerhet dreier seg om helse, utdanning, jordreformer, sysselsettingspolitikk osv., oppfattes det som mer effektivt å skape en økt koordinering mellom de eksisterende ministrene. En slik koordinering mangler i PFZ. Samtidig pektes det på at dette ministeriet har svært få administrative og økonomiske ressurser tilgjengelig.

Som nevnt fremhever PFZ mobiliseringen av det sivile samfunnet for å oppnå matvaresikkerhet, blant annet gjennom etableringen av Råd for Matvaresikkerhet som skal overvåke lokale behov. Tidligere representerte slike råd kun politikere, og rådene ble sett på som en arena der man kunne fremme egeninteresser gjennom økonomiske goder og politisk innflytelse. I dag skal i prinsippet slike råd representere ulike deler av lokalsamfunnet, men det fremheves at det fortsatt er en tendens til politisk manipulering, ved at lokale eliter/politikere velger ut hvem som skal delta i slike råd. I tillegg ble det påpekt at forhold knyttet til matvaresikkerhet er et kompleks tema, og at kompetanse blant deltakerne kan være et problem.

Videre er ikke representantene inneforstått med hvilken plikt og arbeid dette innebærer, og et problem er at dette særlig er tilfellet i de samfunn der behovet faktisk er størst.²⁷ To akademikere setter et stort spørsmålstegn ved vektleggingen PFZ har på

²⁵ Intervju: M. Johnston, 12.01.04, Recife.

²⁶ Intervju: S. Lucena, 13.01.03, Recife; M. Amazonas, 03.12.03; de Andrade 12.12.03.

²⁷ Intervju: D. Mores, 09.11.03, Recife.

det sivile samfunnet i kampen mot sult og matvareusikkerhet. For det første er det uklart hva som menes med ”det sivile samfunnet”, og hvem som reelt blir representert. For det andre er matvaresikkerhet primært statens oppgave og bør ikke være basert på mobilisering av et sivilisert samfunn for å fungere. Begge mente programmene har en grad av ”populisme” over seg som ikke er positivt.²⁸

Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gitt en presentasjon av administrasjonen Lula og den økonomiske og politiske situasjonen i Brasil. Jeg presenterte videre utviklingen av en politikk for bekjempelse av ekstrem fattigdom og sult, etterfulgt av en detaljert introduksjon av PFZ. Jeg vist også hvordan jordreformer plasseres i programmet. Den siste delen av kapitlet omhandler PFZ i Pernambuco, der jeg var ute etter å få frem generelle oppfatninger om programmet, hva som karakteriseres som nytt, og mulighetene og utfordringer med PFZ.

Konklusjonen fra dette kapitlet er at PFZ tydelig symboliserer noe nytt med sin helhetlige forståelse, rettighetsbaserte tilnærming og nasjonale prioritet i forhold til tidligere tiltak på området. Imidlertid møter en ideell politikk det brasilianske samfunnets politiske, administrative og økonomiske realiteter, der ulike begrensninger påpekes. Sentralt er mangelen på storstilte endringer i jordreformprogrammet, et viktig tiltak for å få bukt med de strukturelle årsakene til ekstrem fattigdom og matvareusikkerhet. Dette til tross for at jordreformene i Pernambuco, delstaten med flest jordløse, oppfattes som ”paralyserte”. Som policydokument har PFZ klart mulighet til å redusere matvareusikkerhet gjennom jordreformer, men det mangler tro og beviser på at forsøkene på omfordeling kan lykkes.

²⁸ Intervju: E. Reis, professor i politisk sosiologi ved Det føderale Universitetet i Rio de Janeiro (UFRJ), og ekspertkommentator i utarbeidelsen av PFZ; Soares, 29.10.03, Oslo.

Matvareusikkerhet og jordreform i Pernambuco

I kapitel 2 viste jeg at begrepet matvareusikkerhet har ulik betydning, og at en innsikt og kunnskap om dette er sentralt for å sette i gang effektive tiltak på området. Jeg forsøkte også å klargjøre sammenhengen mellom jordreformer og matvaresikkerhet/reduksjon av matvareusikkerhet. I kapittel fire vil jeg besvare det tredje spørsmålet i problemstillingen: Hvordan ulike aktører oppfatter og tolker begrepet matvareusikkerhet i Pernambuco for å se om det finnes en felles oppfatning og syn på hva matvareusikkerhet innebærer. Særlig er jeg opptatt av å se på hvorvidt og på hvilken måte jordreform blir sett på som et av tiltakene for å redusere sårbarheten for matvareusikkerhet. Videre vil det være sentralt å se nærmere på hva som karakteriserer mennesker definert som sårbare for matvareusikkerhet. Hva innebærer det å være i en situasjon sårbar for matvareusikkerhet? For å utdype studiet nærmere vil jeg sammenlikne situasjonen for jordløse og nye jordeiere for å se hva som kjennetegner deres situasjon.

Hvordan forstår ulike aktører begrepet matvareusikkerhet?

Siden matvareusikkerhet er et faglig, og på mange måter ”teknisk” begrep, kunne jeg ikke forvente meg at alle informantene hadde detaljert kunnskaper om dette. Imidlertid er det å forvente at de som arbeider med og har ansvaret for PFZ har klare oppfatninger og refleksjoner omkring begrepet. Jeg valgte derfor i hovedsak å snakke med fagpersoner på området innen helse og ernæring, deltakere i det nasjonale og det

delstatlige rådet for matvaresikkerhet samt politikere og byråkrater som hadde hovedansvaret for koordineringen og iverksettingen av PFZ i Pernambuco. Hva legger informantene i begrepet matvaresikkerhet? Hva oppfattes som problemet i forhold til matvaresikkerhet i delstaten, og hva er de beste tiltakene for politikk på området?

Fagpersoner – representanter for det nasjonale og delstatlige Rådet for Matvaresikkerhet

Fagpersonene jeg snakket med innen helse og ernæring fremhevet i sine kommentarer at matvaresikkerhet både dreide seg om mengden mat (kvantitet), og hvilken type mat som konsumeres (kvalitet). De var opptatt av at matvaresikkerhet innebar en rekke forhold særlig knyttet til manglende tilgang på helsetjenester, men også hygiene, rent drikkevann, sanitærforhold, boforhold og svangerskapskontroll for mødre. I tillegg måtte dette sees i sammenheng med tilgang på utdanning, arbeid og inntekt.

Videre pekte de på viktigheten av å skille mellom situasjoner av sult, feilernæring og fattigdom. Mens fattigdom og feilernæring er svært vanlig, er underernæring og sult mer sjeldent i både i Pernambuco og Brasil som helhet. *Sult* ble forstått som forskjellig fra både underernæring og hungerkatastrofer. I nordøst Brasil blir begrepet ofte brukt for å beskrive den situasjonen som oppstår ved tørke og når avlinger slår feil, og er lokalisert til en region og den rurale befolkningen i innlandet av delstaten – et område beskrevet som *sertão*.¹ De viktigste tiltakene for å gjøre noe for mennesker som er sårbare for matvaresikkerhet er en målretting som baseres på en god og detaljert kjennskap til de aktuelle problemene for ulike sårbare grupper, en helhetlig tilnærming og et samarbeid mellom de ulike sektorene innen helse, utdanning og jordbruk.

¹ Intervju: M. Batista-Filho, 10.01.04, Recife; S. Lucena, 13.01.04, Recife; L. Morais 09.11.03, Recife.

Politikere og byråkrater

Byråkrater og politikere beskrev ikke matvareusikkerhet på en like detaljert måte, og refererte til matvareusikkerhet som situasjonen som oppstod når personer befant seg under en definert inntektsbasert fattigdomsgrense.² Det ble i mindre grad vektlagt at matvareusikkerhet dreier seg om svært ulike tilstander, men det ble gjenkjent at det hovedsakelig var et problem med kvaliteten på maten konsumert, heller enn at mennesker manglet mat.

Informantene var opptatt av at matvareusikkerhet var knyttet til lave skår i human utvikling (målt ved indikatorer som utdanning, forventet levealder og spedbarnsdødelighet), og at lav utdanning, arbeidsløshet og lave inntekter ble oppfattet som hovedproblemet. Samtidig ble det påpekt at det var viktig hvilken mat mennesker valgte å spise dersom de hadde penger til dette. Informantene var særlig opptatt av de ulike aspektene ved matdietten som en sentral forklaringsvariabel for matvareusikkerhet. De viktigste tiltakene for å redusere matvareusikkerhet ble sett på som utdanning, og å heve nivået på den humane utviklingen hos gruppen ble oppfattet som en god indikator på dette.

Jeg vil presentere mottakergrupper, definert som sårbare for matvareusikkerhet senere i kapitlet.

Hvem er de sårbare?

Hos informantene var det en generell enighet om at selv om sårbare grupper i Pernambuco i dag kvantitativt har et bedre matinntak, vil ikke dette si at de har matvareusikkerhet. Fagpersonene vektla at det foreligger klare indikasjoner på at underernæring har blitt redusert, spesielt de siste 20 årene, og at hovedproblemet i dag i hovedsak er feilernæring. Feilernæring skaper særlig problemer som anemi, vitamin A-mangel, diaré og infeksjonssykdommer, og de mest sårbare gruppene er kvinner og mødre og barn. Det er også store variasjoner mellom de ulike regionene i delstaten og

² Intervju: Tereza Helena, sykepleier og administrativt ansatt ved Ministeriet for Rural Utvikling og Jordreform i Pernambuco, 05.12.03; G. Maciel 21.12.03, Recife.

mellom de ulike kommunene. Ulike regioner i Pernambuco har ulike problemer: Innlandet av delstaten (*sertão*) har flest personer av som lever i ekstrem fattigdom, og her er underernæring fortsatt et problem, mens i Zona da Mata er problemet hovedsakelig feilernæring. Midletidige variasjoner i matkonsum er også et problem for lavinntektsgrupper og sesongarbeidere, som det er mange av i delstaten.³ Fagpersoner innen helse og ernæring var igjen opptatt av at dette måtte forstås i sammenheng med en rekke faktorer som tilgang på helsetilbud, medisiner, rent vann, sanitærforhold utdanning og muligheten til inntektsgivende arbeid.⁴ Det ble påpekt at befolkningen sårbare for matvareusikkerhet i Pernambuco er en heterogen gruppe, men at den gruppen som ble oppfattet som mest sårbar var mennesker som levde i innlandet og personer som befant seg i jordokkupasjoner.

Politikere og byråkrater med hovedansvaret for PFZ i Pernambuco mente at de mest sårbare gruppene var urbefolkningsgrupper, ”black communities” (*quilombos*), og mennesker som levde i okkupasjoner – målgruppene beskrevet som sårbare for matvareusikkerhet i policydokumentene til PFZ.⁵

Hvorfor er mennesker sårbare for matvareusikkerhet?

Brasils problem er ikke nasjonal eller regional matmangel, og ingen av informantene mente at tilgjengeligheten av mat er et problem. Imidlertid ble det påpekt at den nordøstlige regionen er avhengig av import av matprodukter fra de sørlige regionene, og at det derfor er viktig å forsikre en økt produksjon av produkter til en grunnleggende matdiett i delstaten (og i regionen som helhet), sikre avlingene og holde stabile priser.⁶ Synet på hva som oppfattes som årsaken til at mennesker er sårbare for matvareusikkerhet i Pernambuco er varierende, og varierer også systematisk i forhold til hvilke informantgrupper man rettet spørsmålet til. Som nevnt er dette ikke bemerkelsesverdig da vi tidligere har sett at det legges ulikt innhold i begrepet matvareusikkerhet.

³ Intervju: E. Perez, lege ved Hospital das Clinicas, Det Føderale Universitetet i Pernambuco (UFPE), tidligere drevet forskning på helse- og ernæringsforhold i delstaten, 14.01.04, Recife; A. Costa, lege, 14.01.04, Recife.

⁴ Intervju: M. Batista-Filho 10.01.01, Recife; Morais, 09.11.03, Recife.

⁵ Intervju: T. Helena, 05.12.03, Recife; G. Maciel 21.12.03, Recife.

⁶ Intervju: M. Batista-Filho, 10.01.03, Recife; G. Maciel, 21.12.03, Recife.

Spesifikke forhold: Matvaner, matkultur og priser

Representantene for delstatsregjeringen i Pernambuco mente at hovedproblemet med matvareusikkerhet er menneskers valg av matdiett fordi de har dårlige mat- og drikkevaner. Problemet er at menneskene mangler kunnskap om hvilke type mat de skal spise, og utfordringen blir dermed å endre disse matvanene gjennom utdanning av befolkningen. Det ble påpekt at problemet særlig er et for høyt inntak av sukker, og at dette må sees i forhold til den regionale sukkerproduksjonen. Videre mente informanten at mennesker i Pernambuco har utviklet ”fordommer” mot visse matvarer: Mat som tidligere ble spist av mennesker benyttes i dag til dyrefor, og dette oppfattes som negativt siden slike planter inneholder mange næringsrike stoffer som er bra for mennesker.⁷ Her ble utdanning sett på som svært sentralt for å få endret dette mønsteret.

Andre igjen mente at prisene på ernæringsrik og ”bra” mat, som fisk og annen proteinrik mat, er relativt høye, og at dette er en av forklaringsfaktorene på feiernæringen i Pernambuco.

Tilgang på velferdstilbud

Fagpersoner innen ernæring og helse var opptatt av å se årsakene til matvareusikkerhet i et bredt perspektiv der tilgang til helsestasjoner og sykehus, rent vann, sanitærforhold, medisiner, barselkontroll og ernæringshjelp til gravide ble påpekt som viktig. Hovedårsaken til matvareusikkerhet måtte forstrås som forårsaket av fattigdom, samtidig som de pekte på at tiltak for å redusere matvareusikkerhet var forskjellige fra tiltak for å redusere fattigdom. Dette fordi tilstander som underernæring og feilernæring krever mer spesifikke tiltak enn tiltak rettet mot fattigdom. Tilstandene måtte imidlertid sees i nær sammenheng. Her ble det påpekt at tilgangen på velferdstilbud er sterkt varierende i Pernambuco: Desto lenger vekk fra urbane sentre du beveger deg, jo færre tilbud finnes. Dette er i stor grad knyttet til det fakta at den rurale befolkningen i Pernambuco er fattig, og at tilbud til denne delen av befolkningen nedprioriteres. Selv

⁷ Intervju: T. Helna, 05.12.03, Recife.

om det i visse tilfeller eksisterer et tilbud er dette ofte av dårlig kvalitet både grunnet mangelen på finansielle midler og personell.⁸

Politikk

Andre informanter, representert som journalister og akademikere mente at hovedproblemet i forhold til matvareusikkerhet i Pernambuco, og i Brasil generelt, må forstås som politisk.⁹ Med dette mente de at de politiske elitene, særlig i de nordøstlige delstatene, ikke er villige til å endre status quo fordi de selv ikke er tjent med en slik endring. Denne historiske ignorering fra elitene har ført til at det kun settes i gang assistansetiltak som holder mennesker ”ikke-sultende”, men som ikke er med på å endre de strukturelle forholdene knyttet til matvareusikkerhet. Videre ble det påpekt at matvareusikkerhet må sees i sammenheng med de enorme ulikhetene i Brasil. Siden matvareusikkerhet i Brasil hovedsakelig ikke kan forstås ut fra mangel på mat, men ut fra en mangel på mulighetene til å tilegne seg mat, inkluderer dette å erkjenne hvorfor mennesker mangler denne muligheten. Dette må sees i sammenheng med de ekstreme forskjellene som ekskluderer majoriteten av befolkningen.¹⁰ Et annet interessant perspektiv var en oppfatning om at hovedproblemet i Pernambuco ikke er manglende økonomiske eller administrative ressurser for å skape sosioøkonomisk utvikling, men at menneskene; politikere og byråkrater, og de som arbeider med velferdspolitikkk manglet kvalifikasjoner og ansvarlighet overfor de fattige. Samtidig ble det påpekt at mottakergruppene, de fattige selv, også mangler kunnskap om hvordan de kan nyte godt av den hjelpen de mottar.¹¹

Jordkonsentrasjon & mangelen på jordreformer

Representanter fra de sosiale bevegelsene knyttet til jordspørsmålet i Pernambuco, mente ikke overraskende at jordkonsentrasjonen er hovedårsaken til matvareusikkerhet i delstaten. De så mangelen på jordreformer i et bredt perspektiv der jordkonsentrasjon fører til en undertrykkelse og marginalisering av store deler av den rurale befolkningen

⁸ Intervju: M. Batista-Filho, 10.01.04, Recife; L. Mores, 09.11.03, Recife.

⁹ Intervju: M. Johnston, 12.01.03, Recife; L.T Soares, 29.10.03, Oslo; S. Lucena, 13-01.03, Recife.

¹⁰ Intervju: L. T Soares: 29.10.03, Oslo.

¹¹ Intervju: M. Amazonas, 03.12.03, Recife.

både økonomisk, sosialt og politisk, og med fatale konsekvenser som sult som resultat. For disse var det svært logisk at tilgang til jord (samt støtte for å kunne overleve på jorden), kunne bety matvaresikkerhet fordi mennesker kan få muligheten til egen produksjon som en kilde til eget konsum og inntekt.¹²

Videre var det andre som mente at jordkonsentrasjon var ett aspekt ved matvareusikkerhet i Pernambuco, men at vanskelige klimaforhold, der store deler av innlandet av delstaten er utsatt for perioder med tørke, også er en viktig faktor for å forstå kompleksiteten i dette.¹³ Andre igjen mente at en historisk ignorering og nedprioritering av den rurale befolkningen resulterte i matvareusikkerhet, og at mangelen på jordreformer, infrastruktur, teknisk assistanse og tilgang til markeder var en sentral forklaringsfaktor for hvorfor det oppsto matvareusikkerhet i delstaten.¹⁴ Det ble i tillegg påpekt at matvareusikkerhet måtte ses i sammenheng med en "horribel" jordbrukspolitikk, der det overdrevne fokuset på eksport resulterer i høy jordkonsentrasjon og en sulten brasiliansk befolkning. Høye matpriser, arbeidsløshet og konsentrasjon av inntekt er alle faktorer som blir oppfattet som relatert til den høye jordkonsentrasjonen.¹⁵

Oppsummering

Det eksisterer en klar forskjell i hvordan aktører tolker begrepet matvareusikkerhet, og hva som oppfattes som årsaken til at mennesker er sårbare. Fagpersoner viste en helhetlig tilnærming til hva matvareusikkerhet innebærer, mens politikere og byråkrater hadde en mindre detaljert oppfatning om dette, og beskrev tilstanden som synonymt med "fattigdom". Fattigdom, feilernæring, underernæring og sult ("starvation") er nært relaterte, og fattigdom er hovedgrunnen til at mennesker er sårbare for matvareusikkerhet. Samtidig innebærer tilstandene ulike forhold som krever ulike tiltak. Sult inntreffer kun dersom det daglige inntaket av mat er under det energibehovet som er nødvendig for å holde organismen i stand til å utføre normal aktivitet. Feilernæring

¹² Intervju: Henrique, MST aktivist og ansvarlig for MST sin tilknytning til PFZ i Pernambuco; J. Amorim, lederen for MST i Pernambuco, 23.12.03; T. Tholby, 08.11.03, Recife.

¹³ Intervju: Bete Bothelo, ansatt i INCRA som advokat og ansvarlig for jordkonfliktene i Pernambuco, 20.11.03, Recife.

¹⁴ Intervju: M. Amazonas, 03.12.03, Recife. Her ble det imidlertid vektlagt at jordreformer hovedsakelig kunne lykkes dersom de var basert på en frivillig overføring av jord (forhandlingsbasert).

¹⁵ Intervju: F. Lyra de Andrade, 12.12.03, Recife.

er karakterisert av forhold både knyttet til kvantiteten på mat (energi) og kvaliteten på mat (ernæring), og er knyttet til helse og andre velferdsforhold. Det kan dermed være tilfellet at samfunn som er svært fattige (målt ut fra eksempelvis utdanning, helse og boforhold) ikke opplever sult. Det kan også være tilfellet at mennesker med en tilstrekkelig inntekt til mat opplever å ha en ufullkommen matsituasjon, eller liten tilgang på andre forhold som er relatert til matvaresikkerhet.

Årsakene til hvorfor mennesker er sårbare for matvaresikkerhet speiler ulike fortolkninger og oppfatninger, også relatert til type informantgruppe. Mens politikere og byråkrater, med hovedansvaret for PFZ i Pernambuco, pekte på mer spesifikke forhold, var fagpersoner mer opptatt av et helhetlig velferdstilbud. Dette er begge sentrale forhold. Imidlertid reflekterte andre informantgrupper en tydeliggjøring av hvordan matvaresikkerhet måtte forsås ut fra ulikheter og en ekskludering av mennesker som hovedforklaring. Dette impliserer at makt og ressurser må omfordeles for å redusere matvaresikkerhet, og reflekterer viktige forhold for å forstå matvaresikkerhet i Pernambuco, og i Brasil som helhet.

Oppfatninger om sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet i Pernambuco

Omlag alle mine informanter mente det var en sammenheng mellom jordreform og reduisering av matvaresikkerhet, men den generelle kommentaren var at det eksisterer mange forhold å ta i betraktning. Hva disse forholdene var varierte mellom ulike informantgrupper, men en fellesoppfatning var at livskvaliteten til mennesker *ikke* endres kun ved at mennesker mottar jord: jord alene innebærer ikke matvaresikkerhet.

Representanter for den delstatlige regjeringen og INCRA i Pernambuco var hovedsakelig opptatt av at dette inkluderte parallelle tiltak på området i forhold til teknisk assistanse, tilgang på kreditt, fysisk infrastruktur og markeder. Dette innebar en jordreform med kvalitet. Disse gruppene var i tillegg opptatt av at jordreformer ikke kun skulle være en overlevelsesstrategi, men også skulle føre til en sosioøkonomisk utvikling hos denne gruppen. Dette kunne skje gjennom en stimulering av produksjon og salg. Ministeren for Rural Produksjon og Jordreformer i Pernambuco mente at de atskillige jordokkupasjonene gjennomført av de sosiale bevegelsene i delstaten faktisk

var et hinder for å skape matvaresikkerhet og utvikling for marginaliserte mennesker fordi dette hindret jordreformene å skje med kvalitet.¹⁶

Fagpersoner innen helse og ernæring pekte på viktigheten med forholdet knyttet til teknisk assistanse, kreditt og infrastruktur, men la i tillegg stor vekt på andre tiltak som tilgang på vann, helsetilbud og medisiner, samt skoler og ernæringsutdanning. Dette innebar en fundamental endring av en rural utviklingspolitikk for delstaten. Kommentarene fra denne gruppen var at selv om mennesker kanskje vil oppnå matvaresikkerhet, vil de fortsatt være svært fattige.

Hos organisasjoner tilknyttet jordspørsmålet i Pernambuco var det en selvfølge at jordreformer kunne redusere matvaresikkerhet ved at det både førte til egen matproduksjon og økte inntekter gjennom salg.¹⁷ De vektla i tillegg aspekter med tilleggsinput, som teknisk assistanse og tilgangen på kredit som sentralt. Uten dette kunne ikke mennesker overleve på jorden. Andre igjen mente at jordreformene i Pernambuco gav for lite jord til menneskene, og at det var svært vanskelig å oppnå produksjon som kunne dekke en minimumslønn for en familie. En løsning på dette var å distribuere jorden for deretter å reintegrere den i kooperativer mellom mindre jordeiere. Det fantes derfor løsninger, men dette krevde en god planlegging.¹⁸

Av de som mente at jordreform ikke kunne gi matvaresikkerhet var presidenten for en av sukkerassosiasjonene i Pernambuco, og selv en stor jordeier i delstaten. I hovedsak kunne han ikke se en sammenheng mellom jordreformer og matvaresikkerhet fordi det ikke skjedde noen utvikling hos gruppen som mottok jord: Situasjonen ble heller verre siden menneskene ikke har kunnskap om hvordan de skal drive jorden. Hans oppfatning var at mennesker som er sysselsatt på de store jordplantasjene har flere rettigheter og bedre levevilkår enn det de kan få som jordeiere. Menneskene som er sysselsatt på plantasjene har tilgang på skoler, helse- og velferdstilbud, ordnede arbeidsbetingelser, pensjoner og lignende, og dette gir grunnlag for matvaresikkerhet. Han mente at å dele opp jorden gjennom jordreformer var det motsatte av og forsøke å redusere matvaresikkerhet fordi det verken var økonomisk eller sosialt bærerkraftig.

¹⁶ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife. I Pernambuco er det i dag 16 sosiale bevegelser som organiserer jordokkupasjoner.

¹⁷ Intervju: Henrique, 24.11.03, Recife; T. Thorlby 08.11.03, Recife.

¹⁸ Intervju: M. Batista-Filho, 10.01.04, Recife.

Videre påpekte han at det er sentralt å se på sukkerindustrien som en viktig bidragsyter til inntektene til delstaten, og at de derfor hadde en indirekte innvirkning på de offentlige utgiftene som går til utvikling av velferdstilbud for den fattigste delen av befolkningen.¹⁹ Påstandene om gunstige sosiale og økonomiske forhold for de som arbeider på sukkerplantasjene i Pernambuco kan med stor grad av sikkerhet tilbakevises. Dette bygger både på informasjon fra en rekke informanter, sekundær litteratur og mine egne opphold og erfaringer fra sukkerplantasjene.

Jordreform i Pernambuco

Siden jordreformer er en viktig del av PFZ, og på bakgrunn av at en klar majoritet av mine informanter mente at jordreformer kunne redusere matvareusikkerhet (under visse betingelser) er det viktig å se på hva som hindrer en jordreform å finne sted i Pernambuco. Hva oppfattes som utfordringene for de manglende jordreformene i delstaten? Før jeg presenterer infomentenes syn på dette vil jeg kort gi en bakgrunn for historien for jordreformer i Pernambuco og tidligere forsøk på jordreformer i delstaten.

Iverksettingen av jordreformer i Brasil har fra begynnelsen av hatt store regionale variasjoner. Til forskjell fra de vellykkede statsstøttede bosettingene i den sørlige delen av Brasil, skjedde ikke samme utvikling i den nordøstlige regionen. Disse mislykkede forsøkene er sett i sammenheng med vanskelige klimaforhold (kjennetegnet ved dårlig jord og perioder med tørke), men også motstanden disse forsøkene er blitt møtt av fra mektige jordeiereliter i regionen (Grosso 1996). På midten av 1950-tallet etablerte de rurale arbeiderne på sukkerplantasjene i Pernambuco en sosial organisasjon som kom under betegnelsen Bøndernes Liga, *Ligas Camponesas*. Frykten for en revolusjon på landsbygda førte til at den daværende president Goulart erklærte en radikal jordreform med eksproprieringen av 600 hektar rurale områder uten kompensasjon for tidligere jordeiere i regionen (Wolford 2003). Imidlertid ble mobiliseringen sterkt svekket under tiden med militært styre, og den skjeve jordfordelingen er vedvarende. Pernambuco er en av de delstatene i Brasil med flest jordløse, og der presset for jordreform er sterkest. Delstaten er også spesielt prioritert av

¹⁹ Intervju: R. Buarque de Gusmão, jordeier, investor og President i Sukkerforeningen, 05.12.03, Recife.

den føderale regjeringen, blant annet symbolisert ved økte økonomiske bevilgninger til INCRA for jordreformene.

Tidligere erfaringer med jordreformer i Pernambuco

Av representanter fra delstatsregjeringen og INCRA oppfattes tidligere forsøk på jordreformer i Pernambuco i stor grad som mislykkede. Ministeren for Rural Utvikling og Jordreform i Pernambuco mente at dette skyldes et for stort fokus på å bosette så mange som mulige gjennom jordreformene, versus hensynet om å gjøre denne gruppen sosioøkonomisk bærekraftig. Som et resultat av dette mente han at det var: "... en tendens til å skape rurale *favelas*²⁰ i Pernambuco siden "... menneskene knapt overlever, eller i noen tilfeller får det verre etter at de har mottatt jord."²¹ En annen holdning var utsagnet om problemer knyttet til at mennesker solgte jorden de mottok, og at dette dermed beviste at behovet for jord egentlig ikke var så stort som det man kunne få inntrykk av.²² Det kom fram synspunkter om at menneskene som mottok jord ikke hadde kunnskap om hvordan jorden skulle drives. Dette problemet ble imidlertid tilbakevist av andre informanter, der det ble vektlagt at dette er en myte som bevisst benyttes av motstandere av jordreformene. Informantene mente at dersom de nye jordeierne forlater jorden skyldes dette at de ikke får den assistansen de har krav på som jordeiere og dermed blir tvunget til å søke alternative løsninger.²³ Ofte innebærer dette en migrasjon til det nærmeste urbane senteret.

Andre informanter hadde en motvilje mot i det hele tatt å ta i bruk begrepet jordreform i Pernambuco, siden det knapt har skjedd tiltak på området i delstaten, og i de tilfellene der jordreformer skjer er det preget av kamp: Først for å få jord og deretter en kamp om å overleve på den jorden de er blitt tildelt.²⁴ I mitt spørsmål om det hadde forekommet "vellykkede jordreformer" i Pernambuco tidligere, kunne faktisk ingen av mine informanter bekrefte noen "suksess historier" annet enn å vise til enkeltprosjekter.

²⁰ En "favela" er kjent som et slumområde.

²¹ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife.

²² Intervju: T. Helena, 05.12.03, Recife.

²³ Intervju: M. Johnston, 12.01.03, Recife; A. Matos, 17.01.04, Recife.

²⁴ Intervju: Henrique 24.11.03, Recife; J. Amorim, 21.12.03, Recife.

Hva er så hindringene for at dette ikke skjer? Om jordreformer ikke fungerer i Pernambuco, hvordan kan de da redusere matvareusikkerhet?

Finnes det jord til jordreformer?

Den brasilianske grunnloven gir rett til at privat jord kan eksproprieres dersom jorden ikke oppfyller sin sosiale funksjon,²⁵ og i dag foregår 70 % av jordreformene gjennom eksproprieringen av privateid jord (Medeiros 2002). Konflikten mellom privat eiendomsrett og kravene om jordens sosiale funksjon innebærer ofte at jordreformsprosessen blir svært langtekkelig der tolkning av ulike rettsmessige aspekter blir sentralt. Dette gjelder særlig i forhold til uenigheter omkring produktivitaspekter, utgangspunktet for om jorden skal omfordes, og også i forhold til takseringen på jordområdet for å utregne kompensasjonen for jordeieren. Hovedgrunnen til dette er at loven er svært upresis, og åpner opp for tolkninger (Ibid.). Ekspropriasjonen har ulike steg: Jorden må inspiseres av INCRA, og dersom området blir definert som underproduktivt skal dette dokumenteres INCRA sentralt (i Brasília) og en verdi av jorden må fastsettes. Videre må dette igjen godkjennes av den delstatlige domsstolen. Den endelige eksproprieringen må godkjennes av presidenten i INCRA og presidenten i Brasil.²⁶

I Pernambuco er det en uenighet mellom ulike aktører om det eksisterer jord for jordreform, selv om det er formelt dokumentert at det finnes områder som er uproduktive (CONDEPE/IBGE 2000). Dette gjelder særlig i regionen Zona da Mata. Ministeren for Rural Produksjon og Jordreform i Pernambuco mente at det ikke finnes uproduktive områder i Zona da Mata, grunnet økt produksjon de siste årene. Samtidig vektla han at jorden i dette området er dyr, noe som gjør kompensasjonen til jordeierne svært kostbar, og at det derfor er behov for å finne andre områder i delstaten der det er mulig å gi mennesker tilgang på jord.²⁷ Andre informanter mente at det eksisterer mye uproduktiv jord i denne regionen, og at uviljen til å innse dette er knyttet til andre

²⁵ Grunnloven fra 1988 definerer jordens sosiale funksjon ut fra "grad av produktivitet" hvor minst 80 % av området må være produktivt, mens "grad av effektivitet" blir bestemt ut fra ulike produksjonskriterier som er avhengig av regionale forhold (de Janvry et al. 1998: 14).

²⁶ Intervju: B. Bothelo, 20.11.03, Recife.

²⁷ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife.

aspekter enn hva som er økonomisk eller praktisk gjennomførbart.²⁸ Representantene fra INCRA i Pernambuco bekreftet at det finnes jord som ikke er produktiv i området.²⁹

En slik uenighet i de grunnleggende aspektene ved jordforhold er utgangspunktet for en rekke jordkonflikter Pernambuco, og særlig i Zona da Mata. Dette har gjort jordreformene til en konfliktfylt prosess, tidskrevende og økonomisk kostbar.

INCRA – det utøvende organet for (eller i mot) jordreformer?

INCRA, det utøvende organet for jordreformer, blir i litteraturen beskrevet som et sentralisert, byråkratisk, korrupt og lite effektivt organ, som har vært et hinder for jordreformer i Brasil (FAO 2000a). På grunnlag av det var de derfor sentralt å finne ut hvordan INCRA fungerer i Pernambuco, og det kom frem en rekke synspunkter om dette blant mine informanter. I følge INCRA selv er det største problemet å få en oversikt over hvor det eksisterer uproduktive områder i Pernambuco. Inspiseringen av områder er tids – og personell krevende, og hovedutfordringen er administrative - og personellforhold, heller enn økonomiske ressurser. Det ble også påpekt at selv om INCRA definerer jord som skal eksproprieres, er det rettsapparatet som har det avgjørende ordet. Det siste året er preget av en ”lammelse” i INCRA i Pernambuco fordi forslaget om ekspropriering av jord har ført til en rekke saker til den føderale domsstolen. Videre ble det påpekt at det er skjedd en nedbemanning i INCRA, samtidig som presset/behovet for jordreform har økt.³⁰ INCRA er i tillegg inne i en periode av reorganisering, og dette har ført til at mindre ressurser er blitt satt inn på vurderingen av jordområder.³¹

Fra andre informanter, representert av de sosiale bevegelsene, ble det påpekt at ”INCRA er fullstendig inkompetente”, og at ”... de [INCRA] er et hinder for en reell jordreform i Brasil.”³² Her var kommentaren at INCRA er et byråkratisk organ som jobber svært ineffektivt. Ineffektiviteten ble oppfattet som å være bevisst fordi desto lenger tid inspiseringen av jord tar, jo større er muligheten for at jordeierne kan få tid til

²⁸ Intervju: I. Nascimento 03.12.03, Recife; Ribeiro, 12.12.03, Recife.

²⁹ Intervju: B. Bothelo, 20.11.03, Recife.

³⁰ Årsaken til dette er at svært mange i INCRA valgte å pensjonere seg i redsel for en ny pensjonslov. Dette innebar en halvering av antallet ansatte fra 10.000 til 5 000 på noen få år.

³¹ Intervju: Ibid.

³² Intervju: T. Thorlby, 08.11.03, Recife.

å sette i gang ulike tiltak slik at jorden ikke defineres som uproduktiv. Personalet i INCRA i Pernambuco blir oppfattet av å være på jordeiernes side, og en sammenblanding av private og offentlige forhold gjør at INCRA ikke opptrer som uavhengige og objektive aktører.³³

Av andre ble det påpekt at INCRA er lite profesjonelle og kompetente i sitt arbeid og at et stort problem i Pernambuco er en overprising av jorden. Dette er et hinder for jordreformer fordi det gjør prosessen svært dyr og absorberer økonomiske ressurser. Av informanten ble det også konstatert at korrupsjon i forbindelse med jordreformene fortsatt er et stort problem selv om prosessen er mer gjennomslukt enn tidligere. Videre mente informanten at hele institusjonen INCRA er et hinder for jordreform, og omfattende endringer må til for at den skal fungere tilfredsstillende. Interne reformer har lenge vært et tema i INCRA, men oppfatningen var at denne prosessen går svært sakte fordi mange økonomiske og politiske interesser er knyttet til dette.³⁴

Ministeren for Rural Utvikling og Jordreform i Pernambuco, G. Maciel, mente at INCRA har nok ressurser til å foreta innsparinger og eksproprieringer, men at de har en svært vanskelig jobb i Pernambuco, fordi "... det er mange interesser involvert."³⁵ Da jeg spurte nærmere hva disse "interessene" var, kom det imidlertid ingen kommentarer på dette fra ministeren selv, men andre informanter hadde sterke oppfatninger om at dette har med det forhold å gjøre at mange jordeiere hadde gode kontakter i rettssystemet, og at dette har implikasjoner for jordreformsprosessen i delstaten. Videre ble det pekt på at det kunne skimtes visse positive endringer etter valget av president Lula. Presidenten av Brasil har myndighet til å utvelge presidenten av INCRA samt de regionale lederne, og disse aktørene er kjent for å legge sitt preg på institusjonen. I dag oppfattes dette som en positiv effekt på jordreformsprosessen blant annet fordi de er opptatt av å fremme en dialog med de sosiale bevegelsene.

³³ Intervju: Henrique, 24.11.03, Recife.

³⁴ Intervju: M. Johnston, 12.01.03, Recife.

³⁵ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife.

Jordeiere – fortsatt en innflytelsesrik klasse?

På 1980-tallet vokste *União Democrática Rural* (UDR), Den Demokratiske Rurale Unionen, frem som en motvekt mot den føderale regjeringens tiltak på jordreformer. Bevegelsen mobiliserte kort tid etter lanseringen av den første nasjonale planen for jordreformer i 1985. I dag er også UDR etablert som politisk parti, og det hevdes at partiet legger føringer på jordspørsmålet ved sin sterke representasjon i Kongressen (Medeiros 2002; Thiesenhusen 1995). I Pernambuco er det i dag omlag 20 store jordeiere (dette inkluderer også selskaper/korporasjoner). Flere informanter påsto at disse jordeierne fortsatt har stor politisk innflytelse selv om deres relative makt har blitt svekket i forhold til tidligere. Noen av informantene hevdet at de er delstatlige eller føderale politiske representanter, ansatt i rettsvesenet eller innehar andre sentrale poster som gjør jordreformer vanskelig i delstaten da det innebærer en sammenblanding av offentlige og private interesser.³⁶ Andre igjen pekte på at jordeierne indirekte er et hinder for jordreformer da de ikke betaler skatt av jorden de eier, eller skylder enorme beløp til banken, og at dette hindrer jorden å gå til jordreform siden banken og delstaten er avhengig av en tilbakebetaling av gjelden før jorden kan gå til ekspropriasjon.³⁷ Informanter pekte på at spekulative investeringer i jorden var normalt i Pernambuco, og at jord fortsatt er en kilde til prestisje og makt.³⁸

Mottakersvikt eller leveringssvikt?

Som vi så tidligere i kapitlet er det rettet mye kritikk mot mottakere av jord i Brasil fordi det er en oppfatning at disse ikke er skikket til å bli jordeiere. Fortsatt er det slik at det foreligger formelle kriterier og krav til mottakere av jord, men det er i økende grad i realiteten de som okkuperer jorden som prioriteres i Pernambuco.³⁹ Dette ble hos noen av mine informanter betraktet som problematisk siden denne gruppen ofte mangler kunnskap for å drive jorda. Videre påpekte ansvarlig for jordreformer i Pernambuco at det ikke var noe problem med det formelle rundt krav på teknisk assistanse og kreditt

³⁶ Intervju: M. Johnston 12.01.04, Recife; B. Bothelo 20.11.03, Recife; D. Mores, 09.11.03; C. Ribeiro, 21.11.03, Recife.

³⁷ Intervju: C. Ribeiro 21.11; T. Thorlby, 08.11.03, Recife.

³⁸ Ibid.

³⁹ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife; B. Bothelo 20.11.03, Recife.

gjennom organene PRONAF/PROCERA, men at problemet skyldes at ”det eksisterer en annen type mennesker i nordøst Brasil,”⁴⁰ og at ”det ikke er lett å gi hjelp til mennesker som er analfabeter og ikke utdannede til å ta i mot hjelp” (Ibid.). Det er imidlertid slik at ressursene kun dekker behovene for en liten gruppe av de nye jordeierne (Guanziroli 2000).

Det ble også pekt på at de nye jordeierne ofte solgte jorden, for deretter å igjen okkupere nye jordområder. Slik blir kravet om jord en måte å tjene penger på og for å motta bistand fra regjeringen som de ellers ikke har krav på. Motargumentet til dette er at menneskene okkuperte jord fordi de manglet andre muligheter. Etter egne opphold i okkupasjoner kan jeg selv støtte dette synet.

Klima

Det blir også fremhevet at jordreformer er vanskelige fordi det er dårlig klima i Pernambuco og ofte tørke. Selv om dette ikke er tilfellet i Zona da Mata, er det et problem i innlandet av delstaten (*sertão* og delvis i regionen *agreste*).⁴¹ I følge Ministeren for Rural Produksjon og Jordreform er dette en utfordring siden områder der det faktisk er jord tilgjengelig for jordreform er tørkeutsatte. Andre informanter mente at det var mer relevant å ta utgangspunkt i at tørke bevist benyttes som en unnskyldning av noen aktører, og at fordelingen av vanntilgang er det relevante forholdet. Tørke behøver ikke å innebære det samme som avlingsfeil. Pernambuco har en stor elv i den sørlige delen, *Rio São Francisco*, og kommentaren var at irrigasjon ikke er dyr teknologi, og spørsmålet er hvordan vanntilgangen fordeles mellom ulike grupper. Kommentaren er at det er lett synlig ved en reise i delstaten å selv se hvordan store plantasjer har tilgang på vanningsanlegg, mens mindre områder ofte mangler dette. Informanter påpekte at tørke er blitt en form for industri i delstaten, og at viljen til å endre dette dag ikke eksisterer.⁴² Problemet er også at innlandet av delstaten er så underutviklet hva gjelder fysisk og psykisk infrastruktur at det på mange måter er uansvarlig å gjennomføre jordreformer i disse områdene.

⁴⁰ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife.

⁴¹ I 2002 innebar dette at 118 kommuner var utsatt for tørke og at opp til 90 % av avlingene i disse kommunene slo feil.

⁴² Intervju: M. Johnston, 12.01.04, Recife.

Jordløse og jordeiere i Zona da Mata

Pernambuco spilte en sentral rolle i koloniseringen av Brasil, og sukkerindustrien i Brasil hadde sitt utspring nettopp i denne delstaten. Siden kolonitiden har jordkonsentrasjon i Pernambuco vært karakterisert av en vedvarende monokultur i sukkerrørsindustrien, tilknyttet store *latifúndio*, og 87 % av den kultiverte jorden benyttes til sukkerproduksjon (CONDEPE 1998). Dette forholdet har i stor grad vært med på å forme den sosioøkonomiske utviklingen i regionen og særlig i regionen Zona da Mata.

Zona da Mata har gjennom historien vært kjent for sin utnyttelse av billig arbeidskraft og føydalaktige forhold, karakterisert av marginal ernæringsforhold og manglende velferdstilbud (de Castro 1954; 1967; FADE/UFPE 2000). Den sosioøkonomiske organiseringen i regionen er preget av en konsentrasjon av inntekt og eiendeler hos eierne av de store sukkerplantasjene og i sukkerindustrien. Situasjonen i området beskrives som lite bærerkraftig både miljømessig, økonomisk og humant (FADE/UFPE 2000).

Frem til begynnelsen av 1980-tallet var Pernambuco en sterk økonomisk aktør innen sukkerindustrien, men denne posisjonen ble imidlertid utfordret da de sørlige regionene overtok som storprodusenter på området, og teknologi, investeringer og ressurser ble forflyttet til de sørlige delstatene. I Pernambuco subsidieres fortsatt sukkerindustrien sterk grunnet den økonomiske relevansen industrien også i dag ansees å ha for regionen, men det er et uttalt ønske og behov for en diversifisering av aktiviteten grunnet stagnasjon og nedgangstider i sektoren (de Andrade 2002).

Resultatet av en stagnert sukkerindustri førte til økt arbeidsledighet. I løpet av de femten seneste årene har over 150.000 arbeidsplasser gått tapt i forbindelse med nedgangen i sukkerindustrien.⁴³ Resultatet var en økt migrasjon til urbane sentre, redusert levestandard for mennesker og sosiale spenninger (FADE/UFPE 2000). Presset

⁴³ I dag er om lag 150.000 mennesker sysselsatt i sektoren, og sukkerproduksjonen bidrar med om lag 50 % av BNP for Pernambuco.

for jordreform i Pernambuco kom i stor grad som en respons på denne krisen i sukkerindustrien.⁴⁴

Jordløse i Zona da Mata

Etter en beskrivelse fra fagpersoner og policyutformere omkring hva matvareusikkerhet er, hvorfor det eksisterer og hvilke tiltak som kan endre dette, ønsket jeg også få et detaljert innblikk i hva personene beskrevet som sårbare selv oppfatter omkring forholdet matvareusikkerhet: Hva karakteriserer deres situasjon og hvordan ser de på jordreform som et middel for endring?

Jordløse i okkupasjoner

Når man snakker om jordløse i Brasil er det i de fleste tilfeller personene som lever i okkupasjoner man snakker om. En okkupasjon er på mange måter et konstruert samfunn. En okkupasjon består av plastikktekt som ligger tett i tett, og innholdet i ”husene” er spartansk. Tilgang på rent vann, elektrisitetsforsyning og sanitærforhold er som regel fraværende. Avhengig av beliggenhet og jordtilgang, varierer det om det forekommer matproduksjon i okkupasjonene. Dette danner utgangspunktet for at selve matsituasjonen er svært forskjellig mellom de ulike okkupasjonene. I den okkupasjonen jeg gjorde mine intervjuer foregikk det ingen matproduksjon siden okkupantene ikke hadde lov til å ta i bruk jorden grunnet en pågående rettssak med jordeieren.

Menneskene som befinner seg i okkupasjonene er en svært heterogen gruppe. I okkupasjonen jeg gjorde mine intervjuer, *Chico Mendez II*, varierte det fra gamle menn med stråhatter, som gjennom årtier har arbeidet på de store sukkerplantasjene under semi-føydale arbeidsforhold, til unge jenter med Che Guevera t-skjorter og mobiltelefoner i beltet på utkikk etter et alternativ til livet som hushjelp. Kontrastene var slående.

Mange av menneskene som okkuperer jord har ikke andre alternativer. De er arbeidsledige, sesongarbeidere eller har forlatt jobber de knapt hadde inntekt på. Andre har blitt hentet inn av organisasjoner som ønsker okkupanter til kampen for jord. I noen

⁴⁴ Det er imidlertid viktig å få frem at den sosiale mobiliseringen tilknyttet kampen om jord i Pernambuco har røtter tilbake til 1960-tallet.

situasjoner kan det være slik at personene velger å utsette seg selv for den fysiske og mentale påkjenningen det er å være jordokkupant. Med dette mener jeg at de kanskje forlater en situasjon der de i utgangspunktet har bedre leveforhold, forstått som tilgangen på vann, elektrisitet, sanitærforhold, boforhold og lignende - alt i håp om at de en gang skal bli jordeiere.

Tilgang på basisgoder

Menneskene i okkupasjonen hadde som tidligere beskrevet verken tilgang på vann, elektrisitet eller sanitærforhold. Nærmeste vannkilde lå en kilometer unna, og menneskene mente selv at dette vannet var rent kildevann som kunne drikkes.⁴⁵ Barna i okkupasjonen gikk alle på skole i nabo-byen. Imidlertid var det mange dager de ikke kunne ta seg til byen fordi bussene hadde ”glemt” å hente dem, eller bussen var i ustand. Ingen av de voksne jeg intervjuet hadde skolegang utover grunnskolenivå. Alle mente de hadde tilgang på helsetilbud, men kun et fåtall hadde tatt i bruk tilbudet, siden det offentlige helsesystemet ble oppfattet som dårlig. Kommentaren var også følelsen av å ikke bli respektert av legene som arbeidet der. Av praktiske grunner var det også vanskelig å ta i bruk det nærmeste sykehuset/helsestasjonen fordi beliggenheten var et godt stykke unna okkupasjonen, og offentlig transport var dyrt.

Matvareusikkerhet

Når mennesker er avhengig av utdeling av mat fra regjeringen for å få tilfredstilt sine matbehov er de per definisjon i en situasjon sårbare for matvareusikkerhet. Dette var situasjonen for menneskene som levde i okkupasjonene. Okkupasjonene mottok mat, ”basismat,” (*cesta básica*) fra delstatsregjeringen/INCRA/PFZ hver måned. Kvantumet var avhengig av størrelsen på familien, men i de fleste okkupasjoner velges et system med felleskjøkken. I tillegg til denne basispakken med mat mottok i tillegg alle personene en halv liter melk om dagen. Menneskene jeg snakket med spiste to eller tre måltider om dagen avhengig av hvor mye mat de hadde tilgjengelig. De siste dagene i måneden var det ofte igjen lite mat og dette innebar at måltidene ble mindre i antall og

⁴⁵ Etter et av oppholdene i okkupasjonen ble jeg syk, og legen mente at dette skyldtes en bakterie fra vannet.

størrelse. Dietten besto av ris, spaghetti, bønner og kaffe – noen ganger også kjøtt om de var heldige.

Ingen oppgav at de hadde penger til å kjøpe seg mat dersom maten tok slutt i okkupasjonen, mens alle hadde muligheten til å få hjelp fra familien eller bekjente om det skulle oppstå en situasjon der de ikke lenger hadde mat tilgjengelig. I perioder var frukt og grønnsaker fra de viltvoksende trærne rundt okkupasjonen en alternativ matkilde,⁴⁶ og noen tok seg også ut til kysten for å fiske. Samtlige av informantene jeg intervjuet mottok kontantoverføringer fra den føderale regjeringen, og dette varierte mellom R\$ 50-90 i måneden, tilsvarende mellom 125 og 225 norske kroner, men som sagt oppgav ingen at dette var tilstrekkelig til å finansiere det de måtte behøve. Noen fortalte også at de istedenfor å kjøpe mat ville prioritere andre investeringer. Dette kunne være alt fra klær, busspenger, radio eller langtidssparing til innkjøp av en mobiltelefon.

Sult, feilernæring eller ”fattigdom”?

Ingen av menneskene i okkupasjonene var i en situasjon av ”sult” forstått som underernæring. Ingen hevdet at de opplevde ”sult”, men ingen oppgav heller at de noen gang var riktig mette. Noen fortalte også at de heller ville gå ”halvveis sultne” fordi de ikke lenger orket den maten de fikk utdelt. Mangelen på metthetsfølelse og variasjon i kosten var for menneskene synonymt med sult.

Samtlige fortalte de at de savnet mye mat og at det var liten variasjon i maten de spiste. For eksempel spiste de ikke kjøtt mer enn 3-4 ganger i måneden. Da jeg spurte hva som manglet svarte mange at de manglet kjøtt, grønnsaker, frukt og vitaminer. Flere oppgav også at de var bekymret over barna sine fordi de følte at de ikke kunne gi dem de næringsstoffene de trengte.

Særlig kvinnene pekte på helseproblemer som tørr og sprukken hud, sår som ikke gror og diaré hos barna og infeksjoner som krever lang tid for å heles. Dette er tilstander som ofte er relatert til feilernæring, og jeg fikk bekreftet gjennom en samtale med en lege at mange i okkupasjonene har anemi og vitamin A-mangel grunnet den

⁴⁶ Den siste gangen jeg besøkte okkupasjonen hadde disse trærne blitt felt av det som ble beskrevet som ”sikkerhetsvaktene” til jordeieren, og savnet etter mango og bananer var stort.

ensidige og mangelfulle kosten.⁴⁷ Samtlige av informantene fortalte meg at de hadde tilgang på mindre mat *før* de kom til okkupasjonen, og at de ved å være okkupanter automatisk er berettiget mat og melk fra regjeringen – noe de ikke hadde tilgang på før de ble jordokkupanter. Dette kunne også bekreftes av delstatsregjeringen. Andre forhold som er sentrale å trekke inn når det gjelder matvareusikkerhet i tillegg til de generelt dårlige matforholdene er manglende vann og sanitærforhold, og også et mangelfullt/begrenset helsesystem.

Hvordan kan jord forbedre matvaresikkerhet?

Ingen av informantene var sikre på hva matvareusikkerhet innebar, men da jeg spurte dem om de mente at de hadde en situasjon av matvaresikkerhet, svarte samtlige ”nei” – de var jo avhengig av andre for å brødfø seg. I stedet for å spørre det mer ”tekniske” spørsmålet om hva de oppfattet som sammenhengen mellom jordreform og matvaresikkerhet, var jeg også interessert i å få en oppfatning om andre forhold enn kun aspekter knyttet direkte til mat.

De fleste informantene så en umiddelbar sammenheng mellom jordreform og matvaresikkerhet, men refleksjonene belyser også andre forhold. Et flertall av informantene pekte på at jorden er et middel som eget-konsum, men i tillegg en kilde til inntekt. Sentralt var også at jorden er en arbeidsplass, og de jeg snakket med savnet å kunne arbeide. Inntekten skulle benyttes som investering i den maten de selv ikke dyrket og de matproduktene de manglet.

Andre pekte på at jorden skulle føre til en forbedring for familien, spesielt hos barna de ønsket skulle få en annen fremtid enn livet i okkupasjonen. Flere mente også på at jorden er som en forsikring fordi de selv har eierskap og kontroll over noe (jord) som både gir arbeid, mat og inntekt. Videre var det mange som pekte på at det å bli jordeier fører til verdighet fordi de blir uavhengig av bistand fra regjeringen. Det var knyttet et håp om en bedret livssituasjon ved å motta jord. Investeringer i et eget hus og et eget privatliv ble oppfattet som sentralt. Imidlertid eksisterte det en nøktern oppfatning om hva livet som jordeier ville innebære. Det var ingen som så for seg at

⁴⁷ Intervju: E. Perez, 14.01.03, Recife.

livet som jordeiere ville resultere i rikdom.

Refleksjonene viser at menneskene ser jordreform både som et middel til å øke/endre matsituasjonen, men kanskje viktigere: som en eiendel som gir uavhengighet, verdighet, økt stabilitet og en viss grad av sosial mobilitet.

Jordeiere i Zona da Mata

Bosettingen

Bosettingen *Independencia* ligger ca fem kilometer fra okkupasjonen *Chico Mendez II*. De 38 familiene som bor her har vært jordeiere i underkant av ett år, og samtlige har tidligere vært jordokkupanter i 4-6 år. Familiene som mottok jord besto av menn som hadde arbeidet på/ved sukkerplantasjene, mens kvinnene enten hadde vært hjemmeværende eller hadde hatt sporadiske jobber som hushjelp eller selgere.

Jordområdet er på om lag 9 hektar per familie. Bosettingen består av steinhus, en skole, en kirke og en butikk. Beliggenheten er oppe på et platå, to kilometer fra hovedveien. Det er sukkerplantasjer så langt øyet kan se, men nede i dalen ligger det en stor innsjø. Til forskjell fra tempoet i okkupasjonen var stemningen rolig og avslappet.

Tilgang på basisgoder

Bosettingen har eksistert i overkant av ti måneder, men har verken tilgang på vann, elektrisitet eller sanitærforhold. Innsjøen nede i dalen er flott å anskue, men lite til nytte for beboerne siden det tekniske utstyret for å utnytte vannkilden enda ikke har kommet. Barna gikk på skolen i bosetningen, men aktiviteten var lav fordi det manglet bøker og annet utstyr for undervisningen. Læreren ved skolen var en kvinne som selv var bosatt i bosettingen. Hun hadde ingen utdanning som lærer, men kunne lese og skrive. De få andre ungdommene som fortsatt befant seg i bosettingen gikk på skole i det nærmeste tettstedet. Ingen av dem jeg snakket med hadde lengre utdanning enn grunnutdanning. Alle personene hadde tilgang på helsetilbud, men oppgav at de svært sjeldent tok dette i bruk fordi det sjeldent eksisterte behov.

Bosettingen mottar ingen basismat eller melk fra regjeringen. Grunnen til at de ikke er berettiget denne assistansen er at de som jordeiere i teorien skal motta støtte gjennom INCRA og Det Nasjonale Programmet for Styrkingen av Familiejordbruk (PRONAF).⁴⁸ Ingen i bosettingen har mottatt denne støtten, og det foregår dermed minimal produksjon på jorden. Det var sommer og tørt og den manglende irrigasjonen gjør såingen svært problematisk. Samtlige mente de hadde tilgang på mer mat da de fortsatt bodde i okkupasjonen, altså før de ble jordeiere. Begrunnelsen for dette var at de da mer eller mindre regelmessig mottok basismat fra delstatsregjeringen.⁴⁹ Imidlertid kommenterte noen av informantene at denne maten var av så dårlig kvalitet at det var bedre å spise det de selv produserte på egen jord, selv om dette innebar et mindre kvantum.

Det var svært vanskelig å få en eksakt informasjon om hvor mye mat og hvilken type mat menneskene spiste i bosettingen, og jeg oppfattet det slik at matvanene endrer seg mens jeg var der. Det var heller ikke lett å få frem informasjon omkring forholdet til mat, fordi jeg forstod at det var knyttet en form for skam omkring det å oppgi matmangel. Det var også ulike oppfatninger mellom menneskene hva angikk matkonsumet i bosettingen. En av informantene påsto at dersom menneskene ikke hadde nok mat å spise i bosettingen var det fordi de hadde investert feil når de hadde mottatt et engangsbeløp fra INCRA.⁵⁰ Informanten hadde selv investert i kjøp av dyr, og mente at mange hadde kjøpt inventar til husene sine heller enn å prioritere viktigere forhold. Han mente derfor mente informanten at de kunne takke seg selv om de i dag gikk sultne. Det som generelt kunne beskrive situasjonen for samtlige av informantene var en *uregelmessighet* i matinntaket. Det var også tydelig at matkonsumet innad i bosettingen var forskjellig mellom de ulike husstandene. Det varierte hvor mye mat menneskene spiste om dagen. Noen oppgav at de spiste tre måltider og klarte seg bra, mens andre oppgav at dette varierte fra dag til dag avhengig av hvor mye mat de kunne

⁴⁸ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife.

⁴⁹ Basismaten er derfor ikke noe som er nyinnført med PFZ, men forskjellen er nå at dette er pålagt fra den føderale regjeringen.

⁵⁰ Samtlige familier mottok et grunnbeløp fra INCRA for konstruksjon av hus, kjøp av dyr, mat og redskaper.

skaffe til veie. Alle informantene oppgav at de kunne få hjelp fra familie eller fra okkupasjonen (*Chico Mendez II*) dersom det ikke hadde mat. Organisasjonen de var tilknyttet ville også bistå dersom det var helt nødvendig.

Dietten besto i hovedsak av ulike potetplanter, bønner og frukt fra mangotrær og bananbusker. Den lille produksjonen som foregikk av ulike potetplanter, gav flertallet av bosetterne mulighet til eget-konsum og en viss grad av byttehandel på det nærmeste tettstedet. Samtlige av informantene oppgav at de hadde penger til å kjøpe mat, men at det var svært begrenset. Pengene kom gjennom inntektsoverførende programmer fra den føderale regjeringen.

Sult, feilernæring eller fattigdom?

Jeg vil påstå at ingen av menneskene i bosettingen har matvaresikkerhet selv om de er blitt jordeiere. Å få eierskap til jord innebærer, kanskje ikke overraskende, ikke automatisk at mennesker kan produsere sin egen mat, produsere til salg eller skape inntekt. Situasjonen var på mange måter den samme som for de som fortsatt var jordløse. "Sult" for menneskene i bosettingen var synonymt med en svært ensidig kost. Menneskene manglet mange viktige matvarer, og kommenterte at de særlig manglet kjøtt, frukt og melkeprodukter. Mødrene jeg snakket med var bekymret over at barna deres ikke fikk i seg de næringsstoffene de trengte. Av helsepersonell fikk jeg informasjon om at feilernæring, slik som i okkupasjonen, var svært vanlig.⁵¹ Andre forhold som er knyttet til matvaresikkerhet, som tilgang på vann- og sanitærforhold og tilgang på helsetilbud var også i bosettingen svært begrensede.

Imidlertid er det en stor forskjell på hva menneskene selv oppfatter om situasjonen som jordeier versus jordløs:

I dag har jeg en fremtid, fordi jorden er min sikkerhet.⁵²

Samtlige av informantene i bosettingen mente det hadde fått det bedre som jordeiere selv om dette ikke hadde endret matsituasjonen vesentlig. Synet på fremtiden var positiv, og alle mente de hadde fått et bedre liv som jordeiere. Dette var knyttet til de

⁵¹ Intervju: E. Perez, 14.01.03, Recife.

⁵² Intervju: da Costa, jordeier, 03.01.04, Tracunhaem, Zona da Mata, Pernambuco.

forholdene at de hadde oppnådd en rettighet som jordeier, og at den psykiske og mentale påkjenningen ved å være jordokkupant var over. De følte de var mindre avhengig av andre for å klare seg. Det eneste som nå manglet var den tekniske assistansen slik at produksjonen kunne settes i gang. De var svært skuffet og oppgitte over at dette enda ikke hadde skjedd, men mente at ting ville endre seg vesentlig når assistansen kom. Menneskene hadde, kanskje i våre øyne, ikke store krav til å bli jordeier: Jorden benyttes til produksjon til autokonsum samt til salg på det lokale markedet. Målet var sosial mobilitet og menneskene ønsket seg fast inntekt slik at de kunne investere i ulike eiendeler av ønsker og behov.

Diskusjon: Jordløse versus jordeiere

Matvareusikkerhet dreier seg i hovedsak om kvantitative og kvalitative aspekter ved mat, men også forhold som manglende velferdstilbud, rent drikkevann, sanitærforhold, matvaner og hygiene. Ingen vesentlige forskjeller var å finne på disse områdene mellom jordløse og jordeiere. Ut fra dette kan både jordløse og jordeiere beskrives som sårbare for matvareusikkerhet.

Hovedsakelig var situasjonen feilernæring hos begge gruppene. Feilernæringen ("malnutrition") forstås ut fra en situasjon av fattigdom, sårbarhet ("vulnerability") og manglende "berettigelse" ("entitlement"). Selv om det er få forskjeller mellom matsituasjonen til de to gruppene, er det imidlertid en viktig forskjell å spore i hva menneskene *selv* oppfatter som sin status avhengig av om de er jordeiere eller ikke, og viser at mat kun er et aspekt av deres situasjon.

Jordeiere beskrev livet som bedre, og følte at de var mindre marginalisert og sårbare. Hovedsakelig var dette fordi de mente de hadde en sikkerhet i jorden de eide, og jordens funksjon ble satt i sammenheng med ulike muligheter. Den mentale påkjenningen, usikkerheten og den opplevde avhengigheten som karakteriserer de jordløses situasjonen i okkupasjonen er også en del av bredere forståelse av fattigdom, der avhengighet, ufrihet og marginalisering ble reflektert. Dette reflekterer en situasjon av både absolutt og relativ fattigdom.

Jordreformer i Pernambuco har per i dag ikke fungert tilfredsstillende. Forklaringene på dette er forskjellige, og avhengig av hvem spørsmålet rettes til, men

dette skyldes særlig mangelen på en integrert tilnærming til jordreformsspørsmålet samt innflytelsen fra en rekke aktører som påvirker jordreformsprosessen ut fra ulike interesser og oppfatninger. Jordreformer har potensialer til å føre til en reduksjon av matvareusikkerhet i Zona da Mata dersom jordreformene hadde inkludert en parallell investering på samtlige områder som teknisk forhold knyttet til selve jorden; teknisk assistanse, tilgang på kreditt, infrastruktur, irrigasjon og markeder, men i tillegg på områder som velferdstilbud, inkludert tilgang på helse- og utdanningstilbud, vann og sanitærforhold og ernæringshjelp.

Menneskene i okkupasjonen og bosetningene er en heterogen gruppe med ulike behov. Siden det eksisterer begrensede studier på deres sosioøkonomiske situasjon, er det derfor også vanskelig å sette i gang de tiltakene som kreves for å redusere deres sårbarhet for matvareusikkerhet. Spørsmålet en kan stille seg er om politikere og byråkrater har for ”høye krav” til hva en jordreform skal føre til. Kommentarene fra disse gruppene var at jordreformer ikke endrer menneskers livssituasjon. Dette er på den ene siden tilfellet, hva gjelder forhold relatert til matvareusikkerhet, men ikke i forhold til hva menneskene selv oppfatter; faktorer som frihet og egne ønsker verdsettes høyt.

Oppsummering

I Pernambuco er det en uklar oppfatning blant ulike aktører om hva som ligger i begrepet matvareusikkerhet. Som vi så fra kapittel to er ikke dette oppsiktsvekkende fordi vi vet at begrepet har ulike betydninger og tolkninger. Det som imidlertid er verdt å legge merke til er den helhetlige forståelsen fagpersoner hadde på området omkring matvareusikkerhet kontra byråkrater og politikere med hovedansvaret for PFZ i Pernambuco.

Fagpersonene snakket mer om de ulike aspektene ved matvareusikkerhet, som skillet mellom fattigdom, feilernæring og underernæring, mens politikere og byråkrater snakket mer om en tilstand som kan komme under fellesbetegnelsen ”fattigdom” uten å reflektere over hva dette egentlig innebar av ulike forhold og manglende tiltak. Vi vet at fattigdom er hovedårsaken til at mennesker er sårbare for matvareusikkerhet, men en

forståelse av de ulike problemene er sentralt da ulike problemer krever ulike tiltak. Videre så vi at jordreformer i Pernambuco er "lammet" av ulike forhold knyttet til økonomiske, politiske og rettsmessige årsaker. Spørsmålet er hvordan gjøre tilgang på jord mer enn kun en respons på lokale spenninger gjennom å gi forbedring og inklusjon av en marginalisert befolkning.

Føderalisme, politiske partier og ”null sult”

I de tidligere kapitlene har mitt hovedfokus vært på politikkutforming på delstatlig nivå i Brasil og ulike aktørers oppfatninger, tolkninger og holdninger i forhold til matvareusikkerhet og jordreformer. Staten spiller en viktig rolle både når det gjelder gjennomføring av politikk relatert til matvaresikkerhet og jordreformer. Imidlertid vil ofte desentralisering føre til at lokale forhold bedre tas i betraktning. Sentralt i dette forholdet er en koordinering og ansvarsfordeling mellom den nasjonale og lokale politikken. Muligheten og evnen til samarbeid mellom de ulike nivåene er derfor sentralt.

I dette kapitlet vil jeg se på hvordan nasjonale politiske strukturer må trekkes inn for å forstå lokale politiske forhold. Jeg vil også vektlegge rollen politiske partier og politisk vilje har for gjennomføring av PFZ programmet. Dette kapitlet vil dermed ta for seg den fjerde delen av problemstillingen. Jeg starter med en redegjørelse av hva som kjennetegner føderale politiske strukturer og viser videre hvorfor dette er relevant å studere i forhold til den måten PFZ fungerer i Pernambuco. Videre ser jeg også iverksettingen av PFZ ut fra rollen politiske partier har. Det sentrale spørsmålet i kapitlet er å studere hvordan organiseringen av det politiske systemet påvirke effektiviteten og resultatene av nasjonale politiske tiltak som PFZ. Hvilke insentiver ligger til samarbeid mellom nasjonale og delstatlige myndigheter og hvilken rolle spiller politiske partier og politisk eliter i denne prosessen?

Føderalisme

Føderalisme innebærer en makt - og ansvarsfordeling mellom samtlige regjeringsnivåer, og det mest karakteristiske med en føderalstat er maktdelingen mellom det sentrale og det delstatlige nivået.¹ Det er særlig to egenskaper som korrelerer med en føderal styreform: landet/nasjonen er stor(t), og/eller plural. Videre er desentralisering i mange tilfeller en integrert del av føderalismen (Lijphart 1999). Hvorfor er føderale politiske strukturer av interesse for å forstå iverksettingen av PFZ i Pernambuco? Mens en føderal/nasjonal utviklingsplan setter krav om en enhetlig tilnærming, vil et føderalt system fremme en viss grad av pluralisme, og føderale politiske strukturer fører ofte til politiske problemer mellom det føderale og det delstatlige nivået (Reddy 1988). Dette er særlig tilfellet dersom partiene i maktposisjon på det føderale og delstatlige nivået politisk står langt fra hverandre. Årsaken til dette er forskjellig, men Barrett & Fudge (1981) mener faktorer som egne ønsker og hensikter, samtidig som man tolker den sentrale regjeringens politikk på ulike måter, er viktige i forståelsen. Lokale verdier, oppfatninger og motivasjon er ikke alltid i samsvar med de som er å finne hos den sentrale regjeringen.

Føderale politiske strukturer i Brasil

Brasil beskrives som sterk føderal, og sammen med en desentralisering av politiske og økonomiske ressurser har delstatene høy grad av autonomi vis á vis den føderale regjeringen. Hver delstat og kommune har valgte regjeringer og ledes politisk av en delstatsminister, *governador*, og en ordfører, *prefeito*. Som vi så fra kapittel 1 var desentraliseringen en respons på å reversere sentraliseringen av makt under militærregimet (1964-1985), men i senere tid også med argumenter om en mer effektiv og ansvarlig form for styresett. Som konsekvens er delstatene nå relativt mer uavhengig fra den føderale regjeringens politiske og økonomiske innflytelse.

¹ Jeg vil vektlegge at jeg i denne delen vil ha et fokus på forholdet mellom det føderale og den delstatlige nivået, og i mindre grad det kommunale nivået.

Utfordringer med føderalisme i Brasil: nasjonal versus "regional politikk"

I Brasil hevder Samuels (1998)² at en desentralisering av politisk og økonomiske ressurser ikke har ført til en overføring av ansvarlighet til delstatene og at desentralisering og sterk føderalisme har forsterket allerede eksisterende regionale forskjeller i landet. Særlig gjelder dette for den minst sosioøkonomisk utviklede nordøstlige regionen (Ibid.). Forklaringen på dette er blant annet det som oppfattes som "regional politikk" der subnasjonale interesser konkurrer i forhold til en nasjonal enhetlig politikkutforming. Politikere og elitegrupper fra den nordøstlige regionen er kjent for å motsette seg reformer og programmer fra den føderale regjeringen som strider i mot deres ønsker og interesser (Ames 2001; Selcher 1998). Samuels (Ibid.) konkluderer med at det dermed foreligger få incentiver til samarbeid mellom nasjonale og delstatlige regjeringer i Brasil. Ut fra dette er det interessant å få et nærmere innblikk i hvorvidt iverksettingen av PFZ i den nordøstlige delstaten Pernambuco møter på koordineringsproblemer og/eller motarbeides av regionale interesser, og eventuelt hvorfor.

Brasília versus Pernambuco?

Representanter for den delstatlige regjeringen i Pernambuco fremhevet at PFZ er et føderalt program som må iverksettes i hver delstat og at delstatsregjeringen setter inn de tiltak den føderale regjeringen krever.³ Andre informantene pekte på at det finnes få incentiver for å koordinere den føderale og den delstatlige politikken spesielt fordi det ikke finnes noe "overvåkende organ" for politikken som iverksettes i delstatene eller i de enkelte kommunene.⁴ Selv om delstatenes og kommunenes autonomi er i overensstemmelse med grunnloven ble det oppfattet som et problem for en nasjonal politikkutforming fordi politikken preges av lokale tolkninger av det føderale programmet. Dermed er det en tendens til at "... det som bestemmes i Brasília får et ganske annet innhold når det når fram til Pernambuco."⁵ Resultatet er en fragmentert

² Sitert i Cheibub et al. (2002: 4).

³ Intervju: G. Maciel 21.12.03, Recife; Helana, 05.12.03, Recife; Da Costa, 05.12.03, Recife.

⁴ Intervju: S. Lucena, 13.01.03, Recife; M. Amazonas, 03.12.03; F. de Andrade 12.12.03.

⁵ Intervju: L. de Andrade, 12.12.03, Recife.

politikk på områder som krever samarbeid og integrasjon mellom de ulike nivåene i staten. Her ble det påpekt at det mangler et finansielt og administrativt føderalt regionalt organ for å overvåke hva som foregår i delstatene i forhold til PFZ.⁶

Leder for Ministeriet for Økonomisk Utvikling i bykommunen Recife og ansvarlig for koordineringen av PFZ i byen, mente at det var svært vanskelig for delstatene å følge et føderalt program. Begrunnelsen var at eksempelvis delstatsregjeringen og kommunene i Pernambuco ikke samarbeider på områder som er viktig for at programmet skal kunne fungere tilfredsstillende.⁷ Siden Recife som by skal prioritere en politikk tilpasset urbane strøk, kan dette imidlertid ikke sees uavhengig av den overordnede politikken som føres i Pernambuco som helhet. Det er imidlertid en tendens til at samarbeidet mellom de administrative og politiske nivåene ikke fungerer tilfredsstillende i delstaten fordi det er ulike oppfatninger om hvordan politikken tolkes og skal iverksettes. I den forbindelse er det viktig å påpeke at PFZ er et svært omfattende program som innebærer en rekke politiske tiltak, og det kan derfor være en tendens til at man på det delstatlige og kommunale nivået velger ut den politikken som synes ”å passe best”. Dette kommer mulig som et resultat av at det er problematisk å konkret operasjonalisere hva PFZ er, fordi, som en av informantene sa det, ”... det [PFZ] innebærer alt og ingenting.”⁸

PFZ versus Pernambucos eliter?

Det ble påpekt av ulike informanter bestående av akademikere, fagpersoner og opposisjonspolitikere at elitene i Pernambuco ikke var interessert i å støtte PFZ fordi denne støtten også innebærer en omfordeling av makt og ressurser som impliserer at de må gi slipp på noen av sine egne privilegier.⁹ Her blir elitene ikke kun oppfattet som politiske eliter, men økonomiske aktører med indirekte innflytelse på politikken som utformes.

⁶ Ibid.

⁷ Intervju: F. De Oliveira, lederen for Sekretariatet for Økonomisk Utvikling i bykommunen Recife, ansvarlig for iverksettingen og koordineringen av PFZ i Recife, 12.01.03, Recife.

⁸ Intervju: L.T Soares, 29.10.03, Oslo.

⁹ Intervju: M. Batista-Filho 10.01.04, Recife; M. Amazonas, 03.12.03, Recife; D. Mores, 09.11.03, Recife; S. Lucena, 13.01.03, Recife.

Ut fra denne informasjonen kan det tyde på at føderale politiske strukturer i Brasil ikke gir insentiver for iverksettingen av PFZ i Pernambuco. Dette er både som et resultat av lite formell stimuli til samarbeid mellom en føderal og en delstatlig politikk, og lokale fortolkninger av programmet. I tillegg kommer påstanden om politiske interesser hos delstatlige aktører som motstrider en nasjonal politikkkutforming. Med utgangspunkt i dette er det naturlig å se nærmere på rollen politiske partier og en politisk vilje hos sentrale aktører spiller inn for iverksettingen av PFZ i Pernambuco.

Politiske partier og politisk vilje til samarbeid

Brasil er karakterisert av et fragmentert partisystem der valglover favoriserer personer heller enn partier (Mainwaring 1999). Svake nasjonale partier er både et resultat av valglover med direkte personvalg, men også det desentraliserte føderale systemet der partipolitikk kommer i skyggen av sterke guvernører og elitebaserte politiske interesser. Dette er særlig tilfellet i de nordøstlige delstatene (Samules & Abrucio 2000). Som vi så fra kapitel tre er PFZ et program som er utarbeidet av et ikke- statelig forskningsinstitutt, men som har fått et klart preg av President Lula og hans parti PT. Hvilken innvirkning har dette for iverksettingen av PFZ i Pernambuco? Hvilken vilje og forpliktelse er det blant politikere og byråkrater for å følge programmet? Har aktører i maktposisjon en seriøs holdning og tro på PFZ?

Politiske partier og politisk vilje i Pernambuco

Som Selcher (1998) kommenterer er det et generelt trekk at radikale og reformvennlige partier står sterkest i de sørlige og sørvestlige delstatene i Brasil, mens mer konservative partier står sterkere i nordøst. I Pernambuco er det i dag landets største parti, *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, Partiet for den Brasilianske Demokratiske Bevegelsen, PMDB,¹⁰ som sitter med delstatsministeren, men partiet er i en samarbeidskoalisjon med fem andre partier.¹¹ Koalisjonen er en sentrum-høyre

¹⁰ PMDB (tidligere MDB) ble etablert i 1966 som opposisjonsparti mot partiet til den autoritære regjeringens parti ARENA. PMDB er et typisk "catch-all" ikke-ideologisk sentrumparti, og kan ikke beskrives som typisk konservativt.

¹¹ Disse inkluderer: *Partido da Frente Liberal* (PFL); *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB); *Partido do Progresista de Brasil* (PPB), *Partido Social Democratia Cristão* (PSDC), *Partido Popular Socialista* (PPS).

koalisjon. I Pernambuco sitter PT kun med tre ordførere, *prefeituras*, i de til sammen 185 kommunene i delstaten.

I denne sammenheng er det interessant å se på politiske partiers innvikning og den politiske viljen som eksisterer i Pernambuco i iverksettingen av PFZ: har de tro på PFZ, og deler de programmets innhold, tilnærming og politikk?

Tidligere har jeg kommentert hvordan representanter fra den delstatlige regjeringen i Pernambuco vektlegger at PFZ er et føderalt program med et uniformt innhold må iverksettes i hver delstat. Samtidig kom det frem holdninger om at politikken kunne variere mellom delstater og kommuner fordi det eksisterer få insentiver til samarbeid. Dette appellerer til å studere årsaken til dette nærmere.

Flere av mine informanter hadde en oppfatning om at selv om PFZ er et føderalt program er iverksettingen av programmet avhengig av det politiske partiet som sitter ved makten både i delstatene og i de enkelte kommunene. Det var en oppfatning om at de politiske partiene kan legge store føringer på politikken som utformes,¹² og videre at det er en tendens til at programmet blir ”vridd i den retningen politikerne selv ønsker.”¹³ Her ble det av opposisjonspolitikere, men også andre informanter, påpekt at den overordnede politiske situasjonen som eksisterer i Pernambuco ikke er positivt for iverksettingen av PFZ. Dette ble forklart ut fra at konservative partier og eliter står sterkt i Pernambuco og at disse ikke er tilhengere av den politikken Lula og hans regjering fører.¹⁴

Et generelt trekk jeg kommenterte i kapitel tre var den manglende troen flertallet av mine informanter hadde på PFZ. Den kanskje minst optimistiske holdningen til PFZ fikk jeg fra den ansvarlige for PFZ i delstaten, som mente at ”... alt var null i Brasil”¹⁵ og at det heller ”aldri kom til å bli null sult i landet” (Ibid.). Holdningen var at hovedutfordringen med PFZ var å ikke skape flere fattige, og at det under President Cardoso hadde skjedd en positiv utvikling på området. Det viktigste var å følge denne utviklingen. Informanten mente at PFZ var ideologisk basert og ”virkelighetsfjernt”. Med dette mente han at programmet var for omfattende og ikke tok i betraktning de

¹² Intervju: S. Lucena, 13.01.04, Recife.

¹³ Intervju: M. Amazonas, 03.12.03, Recife.

¹⁴ Intervju: M. Johnston, 12.01.04, Recife; I. Nacsimento; C. Ribeiro, 21.11.03, Recife.

¹⁵ Intervju: G. Maciel, 21.12.03, Recife.

økonomiske begrensningene Brasil har for å kunne iverksette et slikt politisk program. Informanten var også generelt uenig med fokuset PFZ har på matvareusikkerhet og sult kontra et fokus på fattigdom, og mente at det var viktig å posisjonere denne uenigheten ovenfor den føderale regjeringen.

Delstatlig representant fra PT, og lederen av spesialkomiteen for PFZ i Pernambuco, *Comissão Especial do Fome Zero No Estado Pernambuco*, var optimistisk til programmet selv om han innrømte at det på det tidspunktet jeg foretok intervjuet var vanskelig å trekke de store konklusjonene. Til nå var det konkrete tiltak, som eksempelvis utdeling av melk og basismat, samt sikring av avlinger i delstaten som hadde blitt iverksatt som del av PFZ. Han påpekte at det i Pernambuco kun var tre PT kommuner, og at det i kommunene var en mer positiv og innovativ tenkning rundt programmet og at dette var knyttet til den genuine interessen av å skape forbedring. Videre var kommentaren at det i noen kommuner kun iverksetter utdelingen av matkortene, og at dette begrenser programmets virkning. Det var en oppfatning om at årsaken til dette ikke var manglene på økonomiske eller administrative ressurser, men mangel på en vilje til å skape endring hos ansvarlige politikere og byråkrater.¹⁶ Det ble hevdet at en ”strategi” som politikere i Pernambuco benytter er å sette inn ressurser på flere og spesifikke, men mindre omfattende programmer.¹⁷ På en slik måte pulveriseres effekten, ingen reell endring forekommer, men det ser fortsatt ut til at politikere ”gjør jobben sin.”

Ut fra dette kan det se ut som om partier, særlig i delstatene, kan ha stor innflytelse på politikken som utformes. Imidlertid kom det frem fra andre informanter at aktører fra venstresiden heller ikke har vært flinke nok til å drive en politikk for den mest marginaliserte delen av befolkningen fremover. Den gjentatte ”unnskyldningen” er manglende økonomiske ressurser, men dette oppfattes som et forsvar om uviljen til en reell endring der egen politisk karriere står sterkere.¹⁸ Av andre informanter ble det påpekt at de politiske partiene i Pernambuco har betydning, men at særlig de føderale representantene i Brasilia er viktige for hvilke politikk og prioriteter som vektlegges.

¹⁶ Intervju: Nascimento, 03.12.03, Recife.

¹⁷ Intervju: M. Batista-Filho. 10.01.04, Recife; S. Lucena 13.01.04, Recife.

¹⁸ Intervju: M. Johnston, 12.01.04, Recife; T. Thorlby 08.11.03.

Synet var at representantene fra delstaten fremmer sine egeninteresser i Brasilia, heller enn å prioritere en forbedring hos vanskeligstilte grupper. Dette oppfattes som at politikere i maktposisjon mangler et kompromiss mot den mest marginaliserte delen av befolkningen.¹⁹ Kommentaren fra opposisjonspolitikere var at representantene i Brasilia for eksempel ikke har vært opptatt av å drive spørsmålet om jordreformer fremover fordi de representerer en konservativ del av den politiske eliten.²⁰

En kort kommentar til dette er forholdet knyttet til fattige og stemmegivning. Fattige i Pernambuco utgjør over halvparten av delstatens innbyggere, og en skulle kanskje anta at de ville støtte opp om politikere og partier som i større grad kunne fremme deres interesser. Det ble påpekt av informanter at problemet i Pernambuco er en historie med klientilistisk politikk der de fattige og marginaliserte ikke stemmer på de politikerne og partiene de i teorien burde ha stemt på om de ønsket endring. Dette ble forklart ut fra at de fattige manglet kunnskap om hvem de skal stemme på.²¹ Et annet syn var at de fattige er utsatt for politisk manipulering og at politiske stemmer kjøpes om løfter om goder. Særlig gjelder dette i rurale områder.²²

Dette stemmer overens med Tendlers (1997) konklusjon i *Good Government in the Tropics* der hun vektlegger at det er sentralt med politiske partier som kan mobilisere rundt en fattigdomsorientert politikk. I Ceará, en nordøstlig delstat kjennetegnet som en av de minst utviklede i Brasil, skjedde det positive økonomiske og sosiale fremskritt hovedsakelig ved at konservative eliter ble byttet ut med en guvernør med en fattigdomsorientert politikk. Samtidig viste Tendler hvor viktig det var med politikere, byråkrater og offentlig ansatte som var dedikerte og forpliktet i sitt arbeid og var overbevis om at det de jobbet med kunne lede til en forbedring hos vanskeligstilte grupper.

¹⁹ Intervju: S. Lucena, 13.01.03, Recife; Johnston, 12.01.04.

²⁰ Intervju: I. Nacsimento, 03.12.03, Recife; C. Ribeira, 21.11.03, Recife. To av tre senatorer er fra det høyrekonservative partiet PFL (www.senado.gov.br)

²¹ Intervju: M. Amazonas, 03.12.03, Recife.

²² Intervju: D. Mores, 09.11.03, Recife.

Nordøst & "the myth of neediness"

Den nordøstlige regionen er kjent for sine tradisjonelle, klientilistiske og korrupte politikere, og med et svakt sivilisert samfunn (Schneider 1998; Tandler 1997). Regionen er svært avhengig av økonomiske overføringer fra den føderale regjeringen og fra de mer økonomisk utviklede og industrialiserte sørlige regionene (Goldsmith og Wilson 1991 i Selcher 1998). Greenfield (1999) peker på hvordan den nordøstlige regionen gjennom århundre har vært knyttet til myten om en region bestående av vedvarende fattigdom, gjentatte naturkatastrofer (tørke) og resistente mot utvikling og endring, og hvordan regionen har kommet under betegnelsen "a land of hardship, poverty, exploration, mysticism and backwardness".

Studier konkluderer med at politikere fra nordøst gjerne benytter den regionale identiteten som "underutviklet" for å tiltrekke seg oppmerksomhet og økonomiske ressurser fra den føderale regjeringen i Brasilia.²³ I litteraturen har dette kommet under betegnelsen "the myth of neediness," der de politiske elitene spiller på en regional identitet og politiske diskursstrategi for å tiltrekke seg økte bevilgninger samtidig som de har unngått strukturelle sosiale reformer hvor de fattige kunne inkluderes (Elias de Castro 1991).²⁴

Hos de regionale politikerne oppfattes mangelen på endring gjerne som den føderale regjeringens favorisering av de allerede mer utviklede sørlige regionene, mens de nordøstlige elitene oppfattes som korrupte og ikke interesserte i en reel endring fordi de selv nyter godt av et tradisjonelt mønster av elitedominans.²⁵ Ut ifra mitt feltarbeid er det ikke mulig å trekke noen bombastiske konklusjoner om dette. Mer eller mindre samtlige av mine informanter pekte på økonomiske begrensninger i forhold til PFZ, dette var imidlertid ikke ut fra manglende bevilgninger fra den føderale regjeringen, men den generelle økonomiske situasjonen Brasil befant seg i. Et flertall av informantene kommenterte at det føderale budsjettet for jordreformer ikke var

²³ Føderale representanter fra de nordøstlige delstatene er kjent for oftere å holde møter og utarbeide strategier særlig i forhold til skattelegging og føderale finansielle overføringer (Selcher 1998).

²⁴ Sitert i Selcher (1998).

²⁵ Selv når de makroøkonomiske indikatorene for denne regionen har økt, har dette ikke resultert i endringer i sosiale indikatorer for denne regionen, og dette tolkes som et resultat av den skarpe fordelingen av inntekt og velferd generelt.

tilfredsstillende, men etter min gjennomgang av jordreformsprosessen i kapitel 4 ser vi at økonomi kun er ett aspekt ved dette. Det var også en tendens til at representanter fra den delstatlige regjeringen mente at endringer og utvikling i Pernambuco var vanskelig grunnet manglede økonomiske ressurser. Kommentarene fra opposisjonspolitikere var imidlertid at det var mangelen på prioritet som var problemet. Vi vet imidlertid at det er en tendens at politikere i opposisjon kan komme påstander som dette.

Politiske eliter & omfordelingspolitikk

Selv demokratiske nasjoner er styrt av eliter. Dette er aktører med relativ stor innflytelse på politiske og økonomiske avgjørelser, politiske beslutninger og regjeringers agenda. Eliter har innvirkning på hvilke saker som skal prioriteres, hvilke saker som skal neddysses, og videre hvordan disse sakene skal behandles. Det er derfor sentralt at elitene støtter en fattigdomsorientert politikk (Reis 1999).

Hossain & Moore (2002) viser hvordan en forbedring hos fattige og marginaliserte grupper er utfordrende fordi dette i mange tilfeller innebærer en omfordeling av makt og ressurser innad i samfunn. Deres konklusjon er at særlig i land der fordelingen fra før er ujevn vil elitene desto mindre være villige til å fordele inntekt og eiendeler til de fattige.

Som et velferdsprogram hovedsakelig rettet mot de mest marginaliserte i befolkningen krever PFZ en ny utviklingsmodell der nettopp fordeling, gjennom reduksjon av ulikheter, er sentralt. Jordreform er videre en av de politiske prosessene for fordeling som innebærer en endringer i maktrelasjonene mellom sosiale gruppene i samfunnet og er avhengig i politiske elitors støtte. Gjentatte studier viser imidlertid hvordan elitene i Brasil har ignorert den marginaliserte delen av befolkningen (OECD 1996; Reis 1999).

I PFZ symboliserer jordreformer en strukturelle politisk strategi for omfordeling. Imidlertid så vi fra kapitel tre at dette var svært vanskelig å iverksette i delstaten. Ut fra mine intervjuer kom det frem lite som tyder på at en omfordeling av ressurser blir oppfattet som enkelt i Pernambuco. Alle mine informanter, med unntak av jordeiere selv, pekte imidlertid på viktigheten av jordreformer. Et flertall av mine informanter pekte på at en redusering av ekstrem fattigdom og matvareusikkerhet innebærer en

reduksjon av forskjeller, og dette innebærer videre en omfordeling av ressurser. En omfordeling innebærer en inklusjon av den til nå ekskluderte befolkningen i allerede eksisterende tilbud, men også en mer direkte omfordeling, som eksempelvis ved jordreformer.²⁶ Imidlertid var det få av mine informanter som hadde tro på at slike ulikheter konkret kunne utfordres gjennom PFZ.

Én sentral faktor er å forstå den historiske konteksten der slike ulikheter er blitt institusjonalisert, men også mer konkret hvilke politisk motstand dette vil innebære når slike tiltak skal iverksettes i de enkelte delstatene og kommunene.²⁷

Oppsummering

Min konklusjon er ikke at politikere og byråkrater i Pernambuco *ikke* er opptatt av å bedre situasjonen til personer sårbare for matvareusikkerhet eller i fattigdom. Min refleksjon går heller på at det eksisterer en tvil og mistro i forhold til PFZ programmet blant sentrale aktører som gjenspeiles i viljen og forpliktelsen til å følge programmet i delstaten. Resultatet er en fragmentert politikk, og en utforming av PFZ som bærer preg av sentrale politikeres ”stempel” på programmet.

En av utfordringene til PFZ er kanskje at ”lokale behov” i alt for stor grad blir tatt i betraktning. Programmet krever en koordinering og ansvarsfordeling mellom det føderale, delstatlige og lokale nivået, samt en koordinering og ansvarsfordeling mellom de ulike ministeriene. I Pernambuco ble dette kommentert som mangelfullt.

Dette kapitelet har vist at det ikke kun det praktiske og tekniske forhold knyttet til koordinering og ansvarsfordeling mellom de ulike nivåene, men også en politisk dimensjon å ta i betraktning. Fattigdom og ulikhet er forhold som danner grunnlag for politiske og ideologiske konflikter. Videre kan muligheter og begrensninger for en fattigdomsorientert politikk påvirkes av styringssystemer land har, vi vet imidlertid ikke hvordan et valg av andre politiske strukturer kunne ha endret dette. I den forbindelse er jeg enig med Tendler (1997) når hun peker på viktigheten av en treveis dynamikk mellom den lokale regjeringen, det sivile samfunnet og den delstatlige regjeringen,

²⁶ Intervju: Batista-Filho, 10.01.04, Recife; Lucena 13.01.04, Recife; Morais 09.11.03, Recife; Zaidan 10.01.04, Recife.

²⁷ Intervju: Soares, 29.10.03, Oslo.

heller enn desentralisering *per se*. Jeg vil her tilføye at dynamikken til en føderal regjering også er sentralt når det gjelder iverksettingen av nasjonale politiske programmer dersom de skal ha ønsket innvirkning.

Konklusjon

I Brasil er fattigdom realiteten for hvert fjerde menneske og i den minst utviklede nordøstlige regionen av landet lever omlag halvparten av befolkningen under fattigdomsgrensen. Hva er årsaken til at millioner av mennesker lever i fattigdom og matvareusikkerhet i Brasil? Årsakene er mange og tolkningene sammensatte, men hovedforklaringen er de store økonomiske og sosiale ulikhetene som fortsatt eksisterer i landet. I konteksten av en skiftende politisk situasjon og med lanseringen av Projeto Fome Zero – et nytt og radikalt program for å endre de strukturelle årsakene til fattigdom og matvareusikkerhet – har Brasil endelig satt et hovedfokus på den mest marginaliserte delen av sin befolkning.

I PFZ er jordreformer ett av tiltakene for en omfordeling av ressurser og redusering av ulikheter. Med dette som utgangspunkt har oppgaven fokusert på sentrale sosiopolitiske faktorer som påvirker sammenhengen mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet. Med bakgrunn i informasjon fra en rekke ulike informantgrupper har jeg forsøkt å vise potensielle fordeler og svakheter ved PFZ som matvaresikkerhetsprogram i delstaten Pernambuco i nordøst Brasil. Valget av Pernambuco skyldes de svake sosioøkonomiske indikatorene for delstaten. I tillegg har delstaten et veldig høyt jordkonsentrasjonsnivå, og var et prioritert område for iverksettingen av PFZ programmet av den føderale regjeringen i Brasil.

Det teoretiske rammeverket hadde en forståelse av absolutt og relativ fattigdom som utgangspunkt for å studere sammenhengen mellom jordreform og redusering av matvareusikkerhet. I Brasil er denne tilnærmingen særlig fruktbar siden

matvareusikkerhet både dreier seg om mangelen på mat og andre basisgoder, samt at situasjonen i landet må forstås ut fra ulikheter i eiendeler og inntekt. Derfor er omfordeling og redusert ulikhet via jordreformer et meget relevant tema å studere.

I dette kapitlet vil jeg oppsummere hovedkonklusjonen som tilsvarer de fire delene av problemstillingen min, for deretter å avslutte med noen mer generelle kommentarer om sammenhengen mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet.

Hva er det teoretiske forholdet mellom jordreform og reduksjon av matvaresikkerhet?

I første del av oppgaven min diskuterte jeg den teoretiske sammenhengen mellom jordreformer og reduksjon av matvareusikkerhet. Tre sentrale spørsmål var følgende: Hva er matvareusikkerhet? Hva innebærer jordreform? Hvordan kan jordreform redusere matvareusikkerhet? Motivasjonen for å studere dette var oppfatningen om at det finnes få akademiske arbeider som forsøker å se på ulike og detaljerte aspekter av sammenhengen mellom jordreform og reduksjon av matvareusikkerhet. Utviklingen av en klarere forståelse av denne sammenhengen gikk i første steg ut på en systematisk gjennomgang av begrepene og kunnskapen som finnes i forhold til matvareusikkerhet og jordreformer. Sentralt i forhold til matvareusikkerhet var å "avkle" begrepet slik at de vidt forskjellige tilstandene kom frem. Det var i tillegg viktig å påpeke at matvareusikkerhet er knyttet til andre forhold enn mat og ernæring som utdanning – og helsetilbud, rent vann og hygiene. En viktig konklusjon i denne delen var at mat alene ikke kan redusere menneskers sårbarhet for matvareusikkerhet.

Videre diskuterte jeg at jordreformer innbærer ulike forhold, og at en formell definisjon av disse svært sjeldent viser til den reelle politikken på området. Argumentene for jordreform er ulikt teoretisk begrunnet, og resonnementet peker på både økonomiske så vel som politiske og sosiale effekter. En gjennomgang av sekundærlitteratur på området dannet grunnlaget for en studie av sentrale forhold som er nødvendig for at jordreformer skal kunne lykkes. I utarbeidelsen av det analytiske rammeverket viste jeg videre hvordan fattigdom var et fruktbart og konkret

utgangspunkt for å forstå sammenhengen mellom jordreform og redusering av matvaresikkerhet. Selv om fattigdom er et bredt og multidimensjonelt begrep argumenterte jeg for at et hovedfokus på absolutt og relativ fattigdom danner en nyttig bakgrunn for å bygge et analytisk rammeverk for å studere forholdet mellom jordreform og matvaresikkerhet. Absolutt fattigdom reflekterer mangelen på grunnleggende eiendeler som mat, og relativ fattigdom viser hvordan fordeling av ressurser, som jordreformer, er sentralt i forståelsen av sammenhengen mellom jordreform og reduksjon av matvaresikkerhet. Jeg har argumentert for at et slikt analytisk rammeverk er spesielt relevant i Brasil der ulikheter er hovedgrunnen til at mennesker er sårbare for matvaresikkerhet.

Hva er mulighetene og begrensningene til PFZ sin evne til å fremme matvaresikkerhet gjennom jordreformer?

Brasil har gjentatte ganger forsøkt å redusere ekstrem fattigdom og sult gjennom ulike tiltak, blant annet ved å gjennomføre omfordelingstiltak som jordreformer. Fattigdom og ulikhet er imidlertid fortsatt store utfordringer for landet. Hvordan skiller PFZ seg fra tidligere forsøk på fattigdomsredusering gjennom omfordeling? Hva er potensielle mulighetene og begrensningene for programmet? I kapitlet 2 viste jeg at valget av President Lula symboliser et veiskille i brasiliansk politikk, og at PFZ er fundamentalt forskjellig fra tidligere tiltak på området. Programmet er det første føderale helhetlig og overordnede programmet for matvaresikkerhet, og fokuset er på rettigheter og medborgerskap som retter ressurser mot en stor gruppe marginaliserte mennesker.

Min studie viser imidlertid at den reelle politikken avviker, og utsikten til en ny sosialt inkluderende utviklingsmodell er rammet av strukturelle forhold preget av økonomiske, administrative og politiske begrensninger. Med den uttalte prioriteten omfordeling har i PFZ skulle jordreformer kunne ha en fundamental innvirkning på å redusere fattigdom og matvaresikkerhet. Dessverre viser min studie at den sofistikerte politikkutforming for jordreformer oppfattes av mange aktører som lite realistisk, og jordreformsprosessene er i realiteten (som tidligere) lammet. Blant aktører mangler det en klar tro og oppfatning på at PFZ kan utfordre de strukturelle årsakene til fattigdom

og matvareusikkerhet gjennom redusering av ulikheter. Jordreformene har tidligere gjort krav på betydelige økonomiske og administrative ressurser, men har hatt minimal innvirkning på fordelingen av jord og redusering av ulikheter. Det er i dag ingen klar tendens på at PFZ kan utfordre dette forholdet.

Tolkninger og oppfatninger om matvareusikkerhet og jordreformer

På grunnlag av den teoretiske gjennomgangen i kapitel 2 startet jeg det fjerde kapitlet med å danne et bilde av sentrale aktørers oppfatninger omkring begrepet og forhold knyttet til matvareusikkerhet i Pernambuco. Noen av de sentrale spørsmålene her var følgende: Hva betyr begrepet matvareusikkerhet i Pernambuco og hvor stor andel av befolkningen er berørt av problemet? Hvem er sårbare for matvareusikkerhet, og hvilke tiltak kan endre dette? Derneft gikk jeg over til å studere jordreformsprosessen i delstaten Pernambuco. Jeg fokuserte spesielt på forhold knyttet til matvareusikkerhet hos to grupper i casestudieområdet - jordløse og jordeiere.

Konklusjonene som trekkes fra denne delen av studie er at det er en uklar oppfatning blant sentrale aktører i Pernambuco når det gjelder hva matvareusikkerhet innebærer. Det er viktig å påpeke her at dette er ikke særegent i Pernambuco, men at en uklar forståelse av problemet har en stor påvirkning på tiltakene i delstaten. Feilernæring og fattigdom er gjensidig relaterte, men krever samtidig ulike tiltak. Et sentralt forhold i min studie var at tilnærmet samtlige av informantene mine mente jordreformer hadde en god mulighet til å redusere sårbarhet for matvareusikkerhet i Pernambuco. I denne forbindelse kan to viktige aspekter nevnes. For det første er jordreformsprosessen i Pernambuco preget av mange aktører og en rekke ulike forhold som gjør jordreformsprosessen vanskelig. For det andre forekommer det ikke en godt organisert iverksetting av jordreform i delstaten. Disse forholdene var med på å danne utgangspunktet for at politikere, byråkrater og andre aktører mente at jordreformene ikke kunne danne grunnlaget for å endre menneskers levestandard.

Min detaljerte studie av situasjonen hos jordløse og jordeiere konkluderer med at begge gruppene er sårbare for matvareusikkerhet. Videre finner jeg at jordreformen kun

har ført til marginale endringer i forhold til matsituasjonen for sårbare grupper. Imidlertid er ikke situasjonen hos de to gruppene preget av akutt sult og hungerkatastrofe. Tilstanden kan karakteriseres som feilernæring ("malnutrition") og en mangel på grunnleggende tilgang på goder og tjenester. En viktig konklusjon er at gruppen med nye jordeiere selv opplevde sin situasjon som bedre enn jordløse. Dette var hovedsakelig ikke knyttet til matforhold, men en opplevelse av mer uavhengighet, mindre marginalisering og en optimistisk tro på fremtiden

Føderalisme, politiske strukturer og "Null Sult"

PFZ er et nasjonalt (føderalt) program som krever samarbeid og koordinasjon mellom ulike nivåer i den brasilianske staten for å lykkes. Brasil betraktes som sterkt føderal der særlig relativt autonome delstater blir oppfattet som å være en utfordring for den nasjonale politikkutformingen. Disse forholdene var utgangspunktet i kapittel fem der jeg nærmere studerte hvordan politiske strukturer og politisk vilje påvirker utforming av politikk på lokalt nivå og hvilken innvirkning dette har på gjennomføring av programmet PFZ.

En hovedkonklusjon i denne sammenheng er at det er få insentiver på å samordne gjennomføringen av en nasjonal og lokal politikk på matvareusikkerhetsproblematikken. Dette gjør en vellykket gjennomføring av PFZ svært problematisk. Dette skyldes formelle politiske forhold, som føderale politiske strukturer og desentralisering, som nettopp appellerer til mer autonomi. En annen faktor er tendensen om en grunnleggende uenighet med ideologien til PFZ hos sentrale aktører, som gjør at programmet har gradvis fått en annen tilnærming og innhold enn opprinnelige planer. Min studie viser at politiske partier og eliter i Pernambuco legger stor føring på politikken som utformes. Derfor er min konklusjon ikke at politikere, byråkrater og aktører i maktposisjon i Pernambuco ikke er interessert i fattigdomsreduserende tiltak, men at de har en oppfatning om hvordan dette skal takles som avviker fra den overordnede tilnærmingen i PFZ.

Konklusjon

I Brasil må en redusering av ekstrem fattigdom og matvareusikkerhet forstås ut fra fordeling av inntekt og eiendeler. Jordreformer har potensialer til å gripe inn i strukturelle årsaker til fattigdom, men tidligere forsøk på jordreformer i Brasil betraktes generelt som mislykkede. I min studie fant jeg at sentrale faktorer som var til stede ved vellykkede jordreformer på andre kontinenter er fraværende i delstaten Pernambuco. Dette gjør at jordreform har en liten innvikning på å endre de dypereliggende årsakene til fattigdom. Jordreformer i Brasil må både forstås innen et økonomisk, politisk, sosialt, etnisk og miljømessig perspektiv og som en viktig del av en inklusjon av marginaliserte mennesker. Jordbruket er i dag fortsatt en viktig kilde til inntekt og arbeid, og jordreformene bør bli sett på som en investering i Brasils utvikling, heller enn som kun et svar på oppdemmingen mot sosiale konflikter og vold.

Valget av President Lula i oktober 2002 har ført til store forhåpninger for den mest marginaliserte delen av Brasils befolkning. For første gang i landets historie er det “en av deres egne” som kan være del av en politisk elite med reell makt og innflytelse. President Lula er selv født og vokst opp i kummelige kår i innlandet av den nordøstlige delstaten Pernambuco og har følt på kroppen hvordan situasjonen for de fattige er. Lula møter imidlertid store utfordringer med sin økonomiske utviklingsmodell for å inkludere den fattige befolkningen, og i Pernambuco har enda ingen reelle strukturelle endringer funnet sted.

Referanser

- Alexandratos, N. (1995): *World Agriculture Towards 2010: An FAO Study*. Roma: FAO.
- Alston, L.J., Libecap, G.D. & Mueller, B. (2000): "Land Reform Policies: The Sources of Violent Conflict and Implications for Deforestation in the Brazilian Amazonas," Working Paper, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Ames, B. (2001): *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: Michigan University Press.
- Andersen, S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (2003): "Comissão Especial de Acamphamento a Implantação do Programa Fome Zero no estado de Pernambuco".
- Baiocchi, G. (2003): *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.
- Banik, D. (2002): *Democracy, Drought and Starvation in India: Testing Sen in Theory and Practice*. Oslo: Department of Political Science, University of Oslo.
- Barracrough, S. L. (1991): *An End to Hunger*. London: Zed Books Ltd.
- Barracrough, S (1973): *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Belik, W., da Silva, J. G., & Takagi M. (2003): *Josué de Castro e O Brasil. Políticas de combate à fome no Brasil*. São Paulo: Fundação perseu Abramo.
- Binswanger, H. (1996): "Rural Development and Poverty Reduction," in J. van Zyl, H. P. Binswanger & J. Kirstein (eds.), *Agricultural Land Reform in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press
- Borras Jr., S.M (2003): "Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa," *Journal of Agrarian Change*, Vol.3, No. 3: 367-394.
- Bourguignon, F. & Ferreira F. H. G. (2000): "Understanding Inequality in Brazil: A Conceptual Overview," Texto para discussão No. 434, Departamento de Economia, PUC-RIO.
- Brazil's Food Security Policy (MESA) (2003): "Projeto Fome Zero," <http://www.fomezero.gov.br/download/Security%20Policy%20OK.pdf>
- Brigham, M. (2003): *Just Hungry? Analyzing the Relationship between Land Concentration and Food Security*, Dr. Polit avhandling ved NTNU. Trondheim: University of Trondheim.
- Buainain, A. M. & da Silveira, J. M. (2002): "Structural Reforms and Food Security in Brazil," Texto para Discussão, IE/UNICAMP n. 107, ma. 2002.
- Bye, V. (2004): Utkast på artikkel.
- Castro, J., D. (1936): *Alimentação e raca*. Rio de Janeiro: J. Olympio.

- Cheibub et al. (2002): "The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress," paper presentert på Seminaret på perspektiver på skattelegging: En demokratisk tilnærming på det offentlige finanssystemet i utviklingsland, Sussex: Institutt for Utviklingsstudier (IDS).
- CONDEPE (1998): "Plana de Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião da Mata Pernambucana." Recife.
- CONDEPE (2000): Pernambuco en dados. Governo do Estado. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social.
- Crook R. C. & Sverrisson A. S. (2001): "Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique? *Working Paper*, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Crow, B (2000): "Understanding Famine and Hunger," in T. Allen (ed.), *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- De Andrade M. C. (2003): *O Brasil e a questão agrária*. Recife: UFPE.
- de Carvalho, F. L (1998): "Fighting Extreme Poverty in Brazil: The Influence of Citizens' Action on Government Policies," *Technical Papers No. 142*, OECD Development Centre, Paris: Development Centre.
- de Janvry, A., Platteau, J.F., Gordillo, G., & Sadoulet, E. (2001): "Access to Land and Policy Reforms," in in A. de Janvry, J. F. Platteau, G. Gordillo & E. Sadoulet (eds), *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. New York: Oxford University Press.
- de Janvry, A., Platteau, J-P., Gordillo, G. & Sadoulet, E. (2001): "Access to Land and Policy Reforms," Kap. 1 i A. de Janvry et al. (red.), *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. New York: Oxford University Press.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. & Wolford W. (1998): "From State-led to Grassroots-led Land Reform in Latin America," Paper prepared for the WIDER-FAO workshop on "Access to Land," Santiago, Chile 1998.
- Deininger, K. (2001): "Negotiated Land Reform as One Way of Land Access: Experiences from Colombia, Brazil, and South Africa," Kap. 13 i A. de Janvry et al. (red), *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. New York: Oxford University.
- Deininger, K. & Olinto P. (1999): "How Land Reform can Contribute to Economic Growth and Poverty Reduction," paper presentert til Verdensbankens årlige konferanse for utviklingsøkonomi, Washington, DC.
- Del Grossi, M. & Belik, W. (2003): "Brazil's Zero Hunger Program in the Context of Social Policy," Paper presentert på den 25. internasjonale konferansen for jordbruksøkonomer, Durban, august 2003.
- Drèze, J. & Sen. A. (1989): *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- El-Ghonemy R. M. (1990): *The Political Economy of Rural Poverty: The Case for Land Reform*. London: Routledge.
- Elias de Castro, I (1992): *O Mito da Necessidade: Discurso e Prática do Regionalismo Nordeste*. Rio de Janeiro: editoria Bertrand Brasil.
- K. B. Ghimire (ed.), *Land Reform & Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty & Agrarian Reform in Developing Countries*. London: ITDG Publishing.

- FAO (2000a): "Contemporary Thinking on Land Reform,"
<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/LTan0037.htm>
- FAO (2000b): *The State of Food Insecurity in the World 2000*. Rome: Food and Agricultural Organisation of the United Nations.
- FAO (2003): *The State of Food Insecurity in the World*. Rome: FAO.
- Ferranti, T. & Thomas, V. (2003): "Why all eyes are on Brazil. A new model of growth", i *International Herald Tribune* 24. desember.
- Ghimire, K. (2001): *Land Reform and Peasant Livelihoods*. London: ITDG Publishing.
- Ghimire, K. B. (2001): "Land Reform at the End of the Twentieth Century: An Overview of Issues, Actors and Processes," in K. B. Ghimire (ed.), *Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty & Agrarian Reform in Developing Countries*. London: ITDG Publishing.
- Governo de Pernambuco (2003): "Information from the State of Pernambuco,"
<http://www.pernambuco.gov.br>.
- Goldsmith, W. & Wilson, R. (1991): "Poverty and Distorted Industrialization in the Brazilian Northeast," *World Development*, Vol. 19: 345-455.
- Guanzirole, C. (2000): "Agrarian Reform and Economic Globalization: The Case of Brazil." Paper presentert for den tiende konferansen på rural sosiologi, Rio de Janeiro, Brasil, 30. juli – 5. august.
- Grosso, P. (1996): "Agrarian Reform and Land Policy in Brazil: Historical Background,"
<http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0006.htm>
- Gwynne, R. N & Kay, C. (1996): *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. London: Arnold.
- Halvorsen, A. (2004): "Fattigdommen kveler Brasil," *Aftenposten*, 18. april.
- Hesselberg, J. (1998): "Spørreundersøkelser og intervju i utviklingsland – en guid for hovedfagsstudenter," Occasional Paper 25, Oslo: Institutt for Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Hoffman, Rodolfo (1998): *A estrutura Fundiária do Brasil de Acordo com o Cadastro do INCRA: 1967-1998*. INCRA/UNICAMP.
- Hossain & Moore (2002): "Arguing for the Poor: Elites and Poverty in Developing Countries", *IDS Working Paper*, University of Sussex.
- Hunger Zero Project (2001): "Projeto Fome Zero: To Banish Hunger," São Paulo: Instituto Cidadania.
- IFAD (2001): "The Rural Poverty Report: The Challenge of ending Rural Poverty."
<http://www.ifad.org/poverty>
- IFAD (2002): "The Continuing Need for Land Reform: Making the Case for Civil Society,"
http://www.ifad.org/popularcoalition/re_mon_FAO1_txt.html.
- Instituto Cidadania (2001): "Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para Brasil," São Paulo: Instituto Cidadania.

- Jazairy, I., Mohiuddin, A., & Panuccio T. (1992): *The State of World Rural Poverty*. London: IFAD
- Kanbur, R. & Lustig N. (1999): "Why is Inequality Back on the Political Agenda?" Paper presentert til Verdensbankens årlge konferanse for utviklingsøkonomi, Washington DC.
- Khan, M. H. (2000): "Rural Poverty in Developing Countries," *Finance & Development*, No. 37: 26-29.
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- May, J. (2001): "An Elusive Consensus: Definitions, Measurements and Analysis of Poverty," kap. 2 i A. Grinspun (red.), *Choices for the Poor – Lessons from National Poverty Atrategies*, UNDP.
- Maxwell, S. & Frankenberger R. (1992): *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review*. New York: UNICEF: International Found for Agricultural Development, IFAD.
- Medeiros, L. S. (2002): *Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: UNRISD & Editoria da UFRRJ.
- MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate á Fome) (2003): "Política de Segurança Alimentar para o Brasil," Brasília.
- Mikkelsen, B. (1995): *Methods for Development Work and Research*. London: Sage.
- Monteiro, C., A (1995): "A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil", *Estudos Avansados*, São Paulo, Vol. 9, no. 24.
- Newsweek (2002): "Brazil's Big Failure: Land Reform in Latin America Has Been a Disaster from Start to Finish." January 21, 2002.
- Nickson, A. R. (1995): *Local Government in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers.
- OECD (1998): "Fighting Extreme Poverty in Brazil: The Influence of Citizens' Action on Government Policies," *Development Centre Technical Papers*, No. 142.
- Payne, P. (1994): "Not Enough Food: Malnutrition and Famine," i B. Harriss-White & Sir R. Hoffenberg (eds.), *Food: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Petras, J. (2000): "The Rural Landless Workers Movement: The Movement Gains Momentum," <http://www.mstbrazil.org/petras0300.htm>.
- PNAD/IBGE (1999): "National Household Sample Research," <http://www.ibge.gov.br>.
- Rashid, S. (2000): "Is Land Reform Viable under Democratic Capitalism?" Paper presentert til Den andre konferansen for utviklingsøkonomi i den asiatiske utviklingsbanken, Manila.
- Reddy, G. R (1988): "Federalism and Planned Development in India", i Sankardnkutty Nair (red.), *Modern India: Society and Parties in Translation*, Lutus Ludio.
- Reis E. P. (1999): "Elites Perceptions of Poverty: Brazil," *IDS Bulletin*, Vol. 30, No. 2:127-145.
- Robson, J. R. K. (1972): *Malnutrition: Its Causation and Control*, Volume 1. New York: Gordon and Breach.
- Roett, R. (1999): *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Westport, Connecticut: Praeger.

- Sachikonye, L. M. (2003): "Land Reform for Poverty Reduction? Social Exclusion and Farm Workers in Zimbabwe," Paper levert til konferansen, "Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy," organisert av IDMP, Manchester University, April 2003.
- Sachs, I. (1991): "Growth and Poverty: Some Lessons from Brazil," Kap. 3 i Jean Drèze & Amartya Sen (red.), *The Political Economy of Hunger: Volume 3, Endemic Hunger*. Oxford: Clarendon Press.
- Samuels, D. (1998): "Progressive Ambition, Federalism, and pork Barreling in Brazil", paper presentert for Konferansen på Lovgivning og Demokrati i Latin Amerika. Mexico City.
- Santos, M (2002): *Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Schneider R. M. (1996): *Brazil: Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Selcher, W. (1998): "The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil", USP.
- Sen, A. (1981): *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*. New York: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000): *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Sharer, E. B., Lastarria, C. & Mesbah, D. (1999): "The Reform of Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory and Policy Implications," Land Tenure Centre.
- SLSA Land Theme Research Briefing (2001): "The Politics of Land Reform in Southern Africa," Working Paper, Institute for Development Studies.
- Soares, L. T. (2003): "Lula's Brazil: Emerging Policy Alternatives in Poverty." Paper presentert på Norsk forskningsrådets årlige konferanse, oktober 2003, Oslo.
- Takagi M., da Silva J. G., & Del Grosso, M. (2001): "Pobreza e Fome: em usca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil." Tekst for diskusjon, IE/UNICAMP n. 101, Jul. 2001.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- The Economist (2003): *Make or Break: A Survey of Brazil*.
- Thiesenhusen W. C. (1989): "Introduction: Searching for Agrarian Reform in Latin America," in W. C. Thiesenhusen (ed.): *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin Hyman.
- Thiesenhusen, W. C. (1995): *Broken Promises*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Townsend, P. (1993): *The International Analysis of Poverty*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Tyler, G. J., El-Ghonemy, R. E, Couvreur, (1993): "Alleviating Rural Poverty through Agricultural Growth", *Journal of Development Studies*, Vol. 29, No. 2: 358-364.

- Ulvær, L. M (2003): *Hva ga demokratiet? En casestudie av malawiske kvinners syn på forholdet mellom fattigdom og demokrati*. Hovedoppgave for Institutt for statsvitenskap & Senter for utvikling og miljø, Oslo: SUM, Universitetet i Oslo.
- UNDP (1996): "Human Development Report for Brazil 1996," <http://www.undp.org.br/IDHMBR%20Atlas%20Webpage/index.asp>.
- UNDP (2002): "Human Development Report: Human Development Indicators on Brazil," http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicators.cfm?file=cty_f_BRA.htm.
- UNDP (2002): *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press.
- UNICEF (2001): *The State of the World's Children 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Zyl J. V., Kirsten, J. & Binswanger, H. P. (1996): *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Oxford University Press: Cape Town.
- Von Braun, J., Howarth, B., Shubh, K. & Rajul, P.L. (1992): *Improving Food Security for the Poor: Concepts, Policy, and Programmes*. Washington, D.C.: International Food Policy Institute.
- WHO (1996): "Child Malnutrition," Fact Sheet No. 119, Geneva: World Health Organisation.
- Williamson, J. (2003): "Lula's Brazil," *Foreign Affairs*, Vol. 82 No. 1.
- Wolford, W. (2003): "Producing Community: The MST and Land Reform Settlement in Brazil", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, no 4, pp 500-520.
- World Bank (1999): "Brazil – Land Reform and Poverty Alleviation Project," <http://www.worldbank.org/pics/pid/br50772.txt>.
- World Bank (2000a): "Rural Poverty Reduction in Brazil: Towards an Integrated Strategy."
- World Bank (2000): *World Development Report 2000/2001*. <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>.
- World Bank (2000b): "What exactly is Inequality? An Introduction." <http://www.worldbank.org/poverty/inequal/intro.htm>
- World Bank (2001): "Brazil – Rural Poverty Reduction Project – Pernambuco," <http://www-ids.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/02/17/00>.
- World Bank (2002): "The Theory of Market-Assisted Land Reform," <http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/24DocByUnid/6C19B3DA896ED99185>.
- World Bank (2003): "Land Based Poverty Alleviation Programme," <http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/24DocByUnid>.
- Wratten, E. (1995): "Conceptualising Urban Poverty," *Environment and Urbanization*, Vol. 7: 11-36.
- Wright, A. & Wolford, W. (2003): "Now It Is Time: The MST and Grassroots Land Reform in Brazil," *Food First*, Vol. 9, No. 2.
- Yin, R. (1994): *Case Study Research, Design and Methods*, USA: Sage Publications.
- Young, H. & Jaspars S. (1995): *Nutrition Matters: People, Food and Famines*. London: Intermediate Technology Publications.